Escenarios de la construcción política y normativa. Migración, medio ambiente y movimientos sociales
Tomo II

Diego Martín Velázquez Caballero
Xóchitl Patricia Campos López
Claudia Ocman Azueta

Editores

Parte I
Fundamentos teóricos para el análisis político de los movimientos sociales

Parte II
Migración, conflictos sociales y políticas emergentes

Parte III
Construcciones político-normativas y sustentabilidad ambiental

Introducción

Para dar continuidad a la línea de investigación Dinámicas político-jurídicas de los procesos de gobernanza del Cuerpo Académico Estudios Multidisciplinarios de Política y Derecho, se elaboró un segundo tomo del libro Escenarios de la Construcción Política y Normativa. Migración, Medio Ambiente y Movimientos Sociales, en el que a partir de diferentes enfoques disciplinarios, se presentan escenarios donde se expresan los cursos de la acción política y de las regulaciones que son resultado de la interacción de intereses estatales y sociales.

En este contexto, se construyen sistemas de gobernanza, cuya complejidad permite cuestionar el status quo, reflexionar en torno a la participación de actores no estatales, así como a la toma de decisiones, la formulación y la aplicación de regulaciones, e incluso, en cuanto a la relación entre la política internacional y los compromisos que los estados adquieren como miembros de la sociedad internacional y derivado de este hecho, los efectos en sus sistemas de gobernanza.

Los enfoques teóricos utilizados en este libro intentan explicar cómo los movimientos sociales influyen en la formulación política y normativa, entre los cuales destacan: la forma en que se estructura la sociedad a partir de necesidades básicas, cómo las instituciones intervienen en la toma de decisiones de los estados, analizan cómo se establecen múltiples canales de contacto que favorecen la adopción de regímenes o bien, estudian la eficacia del derecho en cuanto a las relaciones establecidas entre éste y la sociedad, entre otros enfoques.

El libro que se presenta, sigue dos perspectivas, una de ellas, corresponde a las reflexiones que los autores y coautores de algunos de los capítulos efectúan a partir de enfoques teórico-metodológicos para explicar el contexto sobre el cual se establecen políticas y normatividades a partir de intereses disímiles, compartidos o como resultado del reconocimiento de derechos individuales o colectivos. La segunda perspectiva, corresponde a aquellos capítulos en los cuales, sus autores presentan la construcción de procesos de gobernanza a partir de movimientos sociales, fenómenos migratorios e intereses o compromisos tales como la protección ambiental. Ambas perspectivas se encuentran plasmadas en nueve capítulos que integran los siguientes tres apartados: Fundamentos

teóricos para el análisis político de los movimientos sociales; Migración, conflictos sociales y políticas emergentes; y Construcciones político-normativas y sustentabilidad ambiental.

La primera parte del libro está integrada por dos capítulos, el primero, corresponde al denominado *¡No es el cómo, sino el cuándo! Un acercamiento a la teoría de Estructura de Oportunidades Políticas para el estudio de los movimientos sociales* de ALEXEI DANIEL SERAFÍN CASTRO. En él, se destaca cómo el entendimiento de la heterogeneidad de los movimientos sociales por una sola teoría, se hace más difícil y cómo se pone poca atención en aquellas teorías que tratan de establecer un orden a las distintas explicaciones de tales movimientos. El autor estudia el estado del arte y, en especial, a la teoría de estructura de oportunidades políticas, la cual permite analizar los factores externos que influyen en la organización y éxito de los movimientos sociales, a los que percibe como factores de cambio de las sociedades modernas, cuya orientación política impacta en diferentes ámbitos de acción y cuyo carácter continuado, los distinguen como complejos sistemas de acción debido a la multiplicidad de relaciones sociales. En este sentido, el autor resalta cómo la teoría de estructura de oportunidades políticas, en conjunto, con la teoría de la movilización de recursos y la teoría de marcos de interpretación características de la escuela anglosajona, enfatizan en los objetivos de organización, en los factores externos, en los procesos cognitivos y retóricos de los agentes colectivos, con la intención de presentar una alternativa que permita entender la interacción de los movimientos sociales con la estructura política.

En lo correspondiente al segundo capítulo, XÓCHITL PATRICIA CAMPOS LÓPEZ Y DIEGO MARTÍN VELÁZQUEZ CABALLERO titularon a su trabajo *La Cultura Política como variable distorsionadora del sistema político*. Después de definir qué es cultura política en relación con la estabilidad de un sistema político mediante el estudio del sistema tailandés y deteniéndose en el golpe de estado de 2006, los autores plantean como hipótesis que las crisis sociales y el subdesarrollo de América Latina no dependen de sus sistemas de gobierno si no de la cultura política. En consecuencia, no se puede aseverar que el presidencialismo es una forma de gobierno inestable en comparación con el parlamentarismo. Para comprobarlo, efectúan un análisis comparativo de ambos sistemas de gobierno para destacar cómo es la cultura política la que determina la estabilidad del sistema y no el grado de desarrollo de una sociedad o el tipo de gobierno.

La segunda parte del libro está compuesta por cuatro capítulos. El primero de ellos es el texto que se titula *Diversidad religiosa y nuevas reglas para el nombramiento: ¿Secularización del sistema de cargos en comunidades transnacionales?* de GUSTAVO LÓPEZ ÁNGEL, quien analiza la participación de las congregaciones religiosas no católicas en las comunidades transnacionales y particularmente, en el sistema de cargos y en el tequio en comunidades de la mixteca oaxaqueña. López Ángel resalta la vinculación entre la esfera religiosa y civil en el sistema de cargos como un elemento que permite la gobernabilidad de los pueblos indígenas, pero señala que es también donde existen mayores tensiones entre los diferentes grupos protestantes, dificultándose reconocer los derechos individuales ante las obligaciones impuestas por la mayoría religiosa, así como por el surgimiento de nuevos grupos, lo que implica replantear los sistemas de gobernabilidad de las comunidades.

En el segundo capítulo de este apartado, *El Derecho de Reunión o el Derecho de Protesta* escrito por MARTA S. MORENO LUCE Y MARÍA DEL PILAR ESPINOSA TORRES, se analizan las diversas formas de protesta resaltando las libertades públicas y sus repercusiones en el derecho en los ámbitos constitucional, administrativo y penal. Para ello, las autoras, hacen referencia a la teoría sobre la libertad de reunión o de protesta pública, para determinar si es necesaria una reglamentación más precisa en el nivel constitucional (no únicamente de competencia administrativa municipal), considerando que el estado no resuelve por vía institucional comúnmente en casi ningún país, a pesar de que el derecho de protesta es reconocido implícitamente en tratados internacionales con relación a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. A partir de este argumento, Marta S. Moreno Luce y María del Pilar Espinosa Torres, con fundamento en la teoría sobre libertad de reunión o protesta pública, analizan el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al derecho de protesta pública y al derecho de reunión, destacando la carencia de una Ley Orgánica del Derecho de Reunión en México, para finalmente centrarse en el caso de los municipios de Veracruz y Xalapa.

Con base en la antropología social, y en las aportaciones de Foucault, MARÍA GUADALUPE HUERTA MORALES, presenta el tercer capítulo que integra el segundo apartado del libro, el que fue denominado *Un acercamiento etnográfico al contexto de una política intercultural*. La autora, efectúa un análisis de la política de educación superior intercultural en el estado

de Puebla, particularizando en el caso del municipio de Huehuetla, con el objetivo de resaltar cómo las políticas públicas pueden ser resultado de los movimientos sociales que en su análisis corresponden a un proceso de resignificación de la política educativa a partir de la reivindicación y reconocimiento de los valores interculturales, así como de los pueblos indígenas como actores sociales. En este contexto, resalta el sentido que adquieren estas políticas y cómo se vinculan a las identidades y estatus quo de los actores sociales, que interactúan durante el proceso de formulación de la política. Al final, Huerta Morales plantea "…que una etnografía que busque analizar la trayectoria de la política pública deberá ser multilocal y doblemente reflexiva," en el marco de una observación sobre las posibles aportaciones teórico-metodológicas de la antropología social al análisis de las políticas públicas.

La revolución anticipada: orden político y contingencia permanente en México, 1908-1913 de ENRIQUE HUERTA CUEVAS**,** es el último capítulo del segundo apartado. En el trabajo, se analiza el debilitamiento institucional y político del porfiriato como preámbulo de las elecciones y, finalmente, la revolución que iniciaría en 1910. El autor señala, cómo el desgaste de la dictadura progresista ocasionó que diversos grupos del régimen, facciones políticas, partidos y movimientos sociales iniciaran una lucha que terminó por aniquilar el porfiriato y se fundara una etapa distinta en México. El estudio de las condiciones que anteceden a las elecciones mexicanas de 1910, permite ubicar la razón de los conflictos, revueltas y revoluciones que, de una u otra forma, se habían decidido a crear un nuevo régimen sin el control del general Porfirio Díaz. La ausencia de la centralización porfirista llevó a un interregno que se prolongó más de una década y que sólo canalizaría la institucionalización política después de un largo termidor entre los actores y proyectos.

La tercera parte del libro corresponde a tres capítulos en los cuales se resalta el estado actual de la gobernanza del medio ambiente a través de estudios de caso, así como a un análisis del reconocimiento del derecho ambiental en algunos países de América Latina. En el capítulo: *El derecho al medio ambiente antes de ser reconocido como un derecho humano*, escrito por BLANCA YAQUELIN ZENTENO TREJO Y ARMANDO OSORNO SÁNCHEZ, se destaca cómo, bajo la consideración de que los problemas ambientales impactan a la salud de los seres humanos, desde la década de los ochenta en Latinoamérica se estableció el derecho al medio ambiente como un derecho humano fundamental, para lo cual,

describen y analizan este derecho en algunos países tales como Argentina y Colombia estableciendo su conexidad con otros derechos, a la vez que resaltan la ineficacia de la ley además de los intereses por ejemplo, de países en desarrollo que anteponen su crecimiento económico justificando mejorar las condiciones de vida ante la sobreexplotación de sus recursos naturales. En este capítulo, los autores argumentan cómo el derecho al medio ambiente fue incluido en los ordenamientos jurídicos con base en el equilibrio ecológico indispensable para el bienestar psicofísico de las personas. Entre sus aportaciones, también destacan la necesidad de una interpretación global de los principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y los derechos colectivos, para que una decisión judicial sea suficiente para establecer conexidad entre el derecho a un medio ambiente sano y otros derechos de carácter constitucional.

El segundo capítulo de la tercera parte del libro, corresponde al que presentan SYLVANA ISABEL BÖHRT EXENI, RICARDO PÉREZ AVILÉS, RICARDO DARÍO PEÑA MORENO Y SONIA EMILIA SILVA GÓMEZ, el cual lleva por título *Estudios de Impacto Ambiental: normativa sustentable para proyectos en Bolivia, España y México*. Para determinar la eficacia de la evaluación de impacto ambiental en relación a la Agenda 21 y determinar, si es una herramienta efectiva de protección ambiental como enuncian en el objetivo del capítulo, los autores comparan los marcos conceptuales, normativos y metodológicos de estudios de impacto ambiental en Bolivia, España y México, basándose en la modelación matemática con utilización de mapas conceptuales y lógica difusa con programación en C++ para efectuar comparaciones cualitativas y cuantitativas que los llevan a deducir que es el criterio técnico administrativo el que prevalece con escasos beneficios sociales y ambientales debido a la ineficiencia y falta de experiencia del personal involucrado. Así, destacan la importancia de la participación ciudadana para el reforzamiento de los requisitos de procedimiento y de una mayor observancia del medio ambiente.

Finalmente, el último capítulo de este tercer apartado, es el que presentan CLAUDIA OCMAN AZUETA, DIEGO MARTÍN VELÁZQUEZ CABALLERO Y ANA LUISA TORRES VALENCIA, cuyo título *Marco político- normativo y generación de energía renovable en México*, refiere a la intención de sus autores de presentar el estado actual de la política y de la regulación en materia de energías renovables en México, que fundamentado en el enfoque de gobernanza, deriva en los programas, en las políticas y en las normatividades que el gobierno ha puesto

en marcha para cumplir con los objetivos de la política y la estrategia de cambio climático enfocándose en el potencial y en la capacidad del país de generar estas energías. Los autores destacan los compromisos internacionales suscritos por México y el papel que tales energías tienen en las estrategias de mitigación y adaptación sugeridas por el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático, como mecanismos que requieren establecer en lo doméstico la gobernanza adecuada donde se combinen las iniciativas de los actores involucrados. Después de explicar el marco político y normativo de la gobernanza de la energía renovable en México, en el capítulo se explica cómo se aplican los objetivos de la política ambiental en relación a la producción, suministro y utilización de energías renovables, se presenta el potencial del país para su producción, así como el desarrollo que han tenido hasta mediados del año 2013, lo cual es ejemplificado en gráficas en las que puede medirse el interés por su generación y la incursión de actividades a ellas vinculadas.

Por último, los miembros del cuerpo académico “Estudios Multidisciplinarios de Política y Derecho, agradecemos a los autores de los capítulos de este libro quienes amablemente aceptaron participar, asimismo, a quienes con su gestión apoyaron su publicación y a la Secretaria de Educación Pública, quien a través del Programa de Mejoramiento al Profesorado (PROMEP) impulsa la investigación a través de proyectos de investigación colectivos.

Claudia Ocman Azueta
Diego Martín Velázquez Caballero
Xóchitl Patricia Campos López

Parte I
Fundamentos teóricos para el análisis político de los movimientos sociales

¡No es el cómo, sino el cuándo! Un acercamiento a la teoría de Estructura de Oportunidades Políticas para el estudio de los movimientos sociales[1]

Alexei Daniel Serafín Castro

Introducción

Como producto de las sociedades modernas, los movimientos sociales se han vuelto cada vez más complejos en relación con sus diferentes estrategias de acción, con su heterogeneidad, su movilidad y su interconexión con otros movimientos, por lo que hace complicado también, a primera instancia, reducir su entendimiento a una sola visión teórica. Comúnmente se habla de autores (sociólogos sobre todo), ya clásicos, que estudian este fenómeno social, sin embargo, poca atención se pone en las teorías, en las corrientes, en las discusiones que intentan poner orden a la variedad de explicaciones de los movimientos.

Por esta razón, este capítulo tiene el objetivo de ofrecer una especie de "estado del arte" sobre el estudio de los movimientos sociales, poniendo especial atención en una teoría que en los últimos años ha cobrado relevancia en los estudios socio-políticos: la Estructura de Oportunidades Políticas (EOP). Se considera a la EOP como una herramienta eficaz para los estudios políticos ya que permite analizar objetivamente aquellos factores externos que ejercen influencia en la organización y las posibilidades de éxito de un movimiento, concediéndole entonces importancia a ciertas características de los sistemas políticos que comúnmente en los estudios de este tipo quedan fuera.

En ese sentido, este trabajo intenta cumplir con una función práctica (sin dejar de ser teórica) al ofrecer, primero, una definición operativa de los movimientos y, segundo, dando al lector ciertas claves que le permita entender las variables propuestas para analizar casi cualquier movimiento social en la actualidad. Y si bien es cierto que no menosprecia el carácter reflexivo de los movimientos, este trabajo pretende la operatividad en el sentido de

[1] Este trabajo es parte de uno mayor. Gran parte de su contenido fue extraído de mi tesis de maestría para conseguir el grado de maestro en Sociología Política, por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y presentada en el 2010. Su título es: "Entre acción y contexto político: el papel del movimiento lésbico-homosexual de la ciudad de México en el origen y aprobación de la ley de sociedades de convivencia-2001-2006".

observar las constantes relaciones políticas que se establecen entre los inconformes de un movimiento y los dirigentes que están al frente de la estructura política.

Una definición operativa de los movimientos sociales

Sin aventurarnos demasiado, diremos que los movimientos sociales son formas singulares de acción política colectiva que tienen un carácter continuado y que persiguen a su vez un cambio social. Para ello, tienen que articular un discurso y forjar una identidad propia (ámbito simbólico) y una estrategia de acción política basada en métodos convencionales y no convencionales de participación (ámbito estratégico o instrumental).

Un movimiento social es una forma particular de acción colectiva, entendida esta última como la organización concertada de personas que persiguen uno o varios objetivos, ya sean colectivos o personales, y que no serían nunca alcanzados a través de la actuación individual.[2] La particularidad de la acción colectiva en los movimientos sociales es su carácter político: su actividad y los ámbitos de influencia están dirigidos a modificar el estado de cosas presente en el ámbito público e institucional de los estados modernos. En otras palabras, el movimientos social es la construcción colectiva de un grupo de personas dispuestas a adoptar riesgos (Ibarra y Tejerina, 1998: 16) que nacen y se fortalecen gracias al interés de sus miembros en cambiar, mediante acciones determinadas, pautas sociales que consideran se deben modificar.

En efecto, los movimientos son factores de cambio en las sociedades modernas. Su existencia es indispensable para aceitar los engranajes de las maquinarias poliárquicas contemporáneas, además de factores indispensables en los procesos de liberalización y democratización en comunidades políticas de corte autoritario. A pesar de sus estrategias y objetivos diversos, la orientación política es pues la razón de ser de los movimientos, ya sea para contrarrestar el discurso dominante (*mainstream*) en la sociedad y en las estructurales gubernamentales, o ya sea para construir una identidad propia que les sirva como guía de acción para forjar estrategias, tácticas y demandas (Jasper y Polleta, 2001).

---

[2] La discusión inaugural sobre el tema de la acción colectiva es puesto en la mesa por Mancur Olson (1992). El punto de discusión en Olson es ver a los individuos como agentes individuales con una racionalidad propia que al colocar sus intereses egoístas frente al grupo lograrían bienes colectivos equilibrados. La discusión sobre la propuesta de Mancur Olson se abordará más adelante, y se verá su importancia para la teoría contemporánea de los movimientos sociales.

Para Ibarra, otros ámbitos de acción de los movimientos son:

- Ámbito simbólico. Supone registros culturales, explicaciones y prescripciones de cómo determinados conflictos se explican socialmente.
- Ámbito interactivo. El actor colectivo como actor social contiene una serie de normas preestablecidas producto de una memoria y práctica histórica que le sirven de guía para la acción.
- Ámbito institucional. A través de su acción no convencional impacta en los espacios que regulan y canalizan la conducta de los actores.
- Ámbito sustantivo. Es un instrumento de cambio de la realidad (Ibarra, *et al*., 2002: 30).

Los movimientos sociales se diferencian de otros actores colectivos en la medida, como ya señalamos, en que su finalidad es contestar el estado de cosas presentes en las relaciones sociales. Pero, particularmente, su carácter continuado es lo que los distingue. Los movimientos se forman para perdurar con cierta continuidad sobre el tiempo, porque al pasar de una simple protesta callejera, de una petición o una huelga sus demandas suelen transformarse en acciones establecidas, hasta conformar internamente repertorios de acción duraderos y desarrollar una temática conjunta que los cohesione a ciertos objetivos de orden estratégico y simbólico. Estamos de acuerdo con Ibarra y Tejerina cuando consideran que el movimiento social adopta una forma/institución "en la medida que está constituido por un conjunto de normas preestablecidas provenientes de la sedimentación de una memoria y práctica histórica, y que formal e informalmente constituyen una guía para la acción" (1998: 12). El movimiento como institución se diferencia de la institucionalización del movimientos (esto es, la incorporación racional a la estructura estatal) en la medida en que el actor colectivo no actúa o interactúa tal cual con el contexto institucional volviéndose parte de él, sino que más bien se adapta, aprende, se enfrenta, negocia, diferenciándose de dicho contexto.[3] Así, los movimientos se vuelven instituciones porque

[3] La noción de institucionalización racional/institucionalización adaptativa hace referencia a una discusión teórica mayor. En el nuevo paradigma de la sociedad civil, surgido aproximadamente dos décadas atrás, los movimientos sociales (o más bien los nuevos movimientos sociales) son actores que pertenecerían a ésta. Esta propuesta considera que es tarea de los movimientos dejar atrás su carácter radical para transformarse en

se convierten en una forma eficiente de canalizar el conflicto social, pero que al nacer y desarrollarse bajo ciertos esquemas mentales de conocimiento, evaluación y afecto, son instituciones con "una acción extrema de libertad colectiva" (Ibarra y Tejerina, 1998: 12).

Por otra parte, es necesario indicar que los movimientos sociales como agentes movilizadores de acción no son simples fenómenos empíricos, sino complejos sistemas de acción que operan con bases de participación social plenamente diferenciadas. Esto quiere decir que es preciso entender a los movimientos no sólo como una unidad con intenciones, intereses y decisiones comunes, sino también como un fenómeno complejo en que se observan múltiples relaciones sociales con opiniones y orientaciones distintas en su interior (Melucci, 1999: 38). De tal manera que cuando hablamos, por ejemplo, del movimiento feminista, obrero, estudiantil, ecologista, entre otros, tenemos que referirnos a ellos si como una unidad, aunque también como un conjunto de acciones que tienen intereses distintos (incluso, irreconciliables) y directrices variadas al interior. Al interior existirán reformistas, moderados, radicales que avalan el uso de la violencia, negociadores que calculan para obtener beneficios para el grupo, etc, sin embargo cuando estos actores se hacen visibles la unidad de las propuestas es homogénea.

Ante este hecho, Cadena Roa considera indispensable reconocer la distinción que existe entre movimientos sociales (MS) y organizaciones del movimiento social (OMS). Para este autor, un movimiento cuenta con sectores organizados y sectores que no lo están; aquellos organizados son las OMS, que en conjunto forman lo que llamamos movimientos sociales. En los MS encontramos una combinación de acciones organizadas provenientes de las OMS, aunque también acciones espontáneas que no tienen propiamente reivindicaciones comunes. Por tanto, caeríamos en un gran error en creer que un movimiento social es una organización única o una aglutinación masiva; más bien, en un movimientos social confluyen, en muchas ocasiones, diversas visiones antagónicas acerca de los objetivos, las propuestas, el grado de radicalización, los repertorios de movilización y las relaciones a entablar con el tejido social, institucional y gubernamental (Cadena, 2008: 266).

---

actores involucrados con las decisiones político-institucionales sin, obviamente, entregarse a las redes de la estructura racional. Si bien es cierto que es una visión que no excluye el conflicto, si concilia a los actores con la estructura a partir de la idea de la cohabitación. Véase: Cohen y Arato (2000); Habermas (2002).

Finalmente, con respecto a la parte estratégica del movimiento, es necesario indicar que las organizaciones del movimiento canalizan comúnmente sus acciones a través de medios no convencionales (manifestaciones, bloqueos, uso de la violencia, toma de instalaciones, etc.). En los sistemas democráticos el uso de métodos de acción no convencionales es visible y constante, forman parte de la vida extrainstitucional con los que el sistema político tiene que lidiar. Sin embargo, en los sistemas de organización política y democrática el uso de ciertos medios convencionales (desplegados, cabildeo, reuniones con autoridades, acercamiento a los partidos políticos, etc) es más frecuente con el objetivo de modificar ciertas decisiones que afectan a un amplio sector de la población (Favela, 2002).

Antecedentes de estudio de los movimientos sociales

En los orígenes de la tarea sociológica el estudio de los movimientos sociales como fenómeno anómico propio de las sociedades modernas es ya tomado en cuenta. Las propuestas clásicas de los primeros sociólogos como Marx, Durkheim y Weber veían en los movimientos sociales una forma particular de acción social, resultado de las transformaciones culturales de las sociedades capitalistas. Décadas más tarde autores de corte conservador como Le Bon, Tarde y Ortega y Gasset señalaban que el comportamiento colectivo de la turba es por naturaleza irracional, señalándolo como una amenaza al orden existente (Pasquino, 1991); algunos teóricos de la sociedad de masas como Hannah Arendt y William Kornhauser percibían en el desarrollo de las sociedades industriales el surgimientos de los movimientos sociales de masas (Cohen y Arato, 2002; Tavera, 2000)

A principios del siglo XX la teoría del comportamiento colectivo aborda el tema de los movimientos sociales desde una perspectiva particular. Esta teoría, en sus diversas variantes,[4] suponía que los episodios de comportamiento colectivo respondían a una necesidad no estructural de aliviar las crisis o "tensiones" de la estructura normativa e institucional de la sociedad. Los teóricos de esta escuela partían del supuesto de que el

---

[4] Reichmann y Fernández (1994) consideran que el enfoque del comportamiento colectivo tiene tres versiones: la primera es la desarrollada por la escuela del interaccionismo simbólico de Blumer. Turner y Killian en los años treinta; la segunda, muy apegada al enfoque estructura-funcionalista de Talcott Parson, desarrollada por Smelser en los años sesenta; y la tercera, la de la frustración o agresión o de privación relativa (*relative depravation*), protagonizada por autores como Ted Gurr y Davies a finales de los sesenta y y principios de los setenta, cuando la teoría del comportamiento colectivo había caído en desuso.

origen de los movimientos era el resultado de procesos psicosociales de los individuos no integrados a los cambios repentinos del sistema en su conjunto, y que los agravios (producto de dicho cambio) eran un factor precipitante para los episodios de acción colectiva. Un hecho a destacar dentro de este modelo es que los movimientos sociales se confunden con otros hechos de comportamiento agregado como los disturbios, las modas y el miedo o pánico.

La ausencia de un sujeto social, la poca importancia en la política (Tarrow, 1997) y el peso puesto en los factores psicosociales al interior de esta explicación sobre los movimientos sociales (Tavera, 2000), al compararlos con otras expresiones de corte no racional y no institucionalizado del comportamiento no colectivo, puso en duda muchos de los preceptos de este enfoque, esto por un lado. Por el otro, las movilizaciones iniciadas en las décadas de los sesenta y setenta pusieron en entredicho este enfoque ya que estos nuevos movimientos debido a que "involucraban objetivos concretos, valores generales e intereses claramente articulados y estrategias bien razonadas" (Cohen, 1985: 10) rebasaban la explicación de individuos "poco racionales" en los movimientos.

Los acontecimientos políticos de los años sesenta, en particular el movimiento estudiantil de 1968, sacudieron considerablemente los valores occidentales al criticar los aspectos básicos de la modernidad tardía. Este hecho, junto con la configuración de nuevas formas de organización social, permitieron el surgimiento de nuevas interpretaciones que intentaban explicar esta novedosa forma de participación política. Así pues, dos nuevas vetas de investigación se abrieron: la escuela americana neo-economicista y la escuela europea con orientación neomarxista de los nuevos movimientos sociales. Las dos compartían, en primera instancia, el hecho de desechar el enfoque del comportamiento colectivo; y, en segundo término, intentaban encontrar una explicación "racional" al tema del surgimiento y prevalencia de los movimientos sociales (Cohen, 1985; Cohen y Arato, 1992; Eder, 1998, Eyerman y Jamison, 1991; Tavera, 2000).

Sin embargo, a pesar de estas convergencias en sus orígenes, la confrontación epistemológica entre estas dos posturas encontró diversas variantes de entendimiento acerca del surgimiento, desarrollo y consecuencias de los movimientos sociales: por un lado, la escuela americana pone énfasis en el surgimiento y en la organización de los movimientos;

la segunda, la escuela europea, le da un gran peso a la identidad así como al ámbito simbólico en la configuración de los éstos.

El interés de este capítulo es explicar una de las corrientes de la escuela americana: la teoría de Estructura de Oportunidades Políticas (EOP), que junto a otras dos corrientes, la teoría de Movilización de Recursos (TMR) y la teoría de Marcos de Interpretación (MI), representan el marco general que reflexiona sobre el tema de los objetivos, la organización, los factores externos, procesos cognitivos y retóricos de los agentes colectivos. A continuación nos referiremos brevemente a la TMR para después analizar la EOP con el fin de rescatar su importancia para el estudio político. Sobre los MI haremos muy poca mención ya que rebasaría los límites de este trabajo.

El cómo de los movimientos sociales. Movilización de Recursos

Como señalamos anteriormente, son tres las teorías que sostienen la escuela anglosajona de los movimientos sociales. No obstante debemos entender que no surgen al mismo tiempo, llevan un proceso y a pesar de tener una estructura epistemológica común, la explicación sobre los movimientos no siempre es complementario y si, en muchos casos, divergente. Intentaré ofrecer una breve explicación sobre estos tres enfoques, para después concentrarme en la teoría de estructura de oportunidades.

El primer enfoque surgido es aquel de la movilización de recursos. Este enfoque de corte racionalista, además de ofrecer una explicación sobre los motivos de los individuos para actuar colectivamente, intentó comprender también el cómo lo hacen.

La base epistemológica de la teoría de movilización de recursos está inserta en la explicación economicista sobre la motivación de los individuos a juntarse con otros para lograr sus fines estrictamente personales y egoístas. Será precisamente Olson (1992) quien refute la idea de que la participación de los miembros de una organización no sólo es resultado del interés personal y colectivo de los individuos, sino que argumentará que los individuos actúan en una empresa colectiva sólo en la medida en que reciben incentivos selectivos que fomenten su participación. Por esta razón, Olson da prioridad a los grupos pequeños sobre los grandes, ya que en los primeros existe mayores y mejores incentivos para la acción.

Así pues, retomando la postura racionalista de Olson en sus términos generales, la TMR destaca la capacidad de la organización para movilizar recursos internos en pos de sus objetivos bajo la lógica de la acción colectiva, por lo que centra su atención en la estructura de los grupos movilizados y en los análisis de costo-beneficio. En ese sentido, el énfasis puesto en la eficiencia al utilizar los recursos hace de la acción colectiva el instrumento principal que tienen los movimientos para alcanzar el éxito o no en una empresa determinada (McCarthy, 1996; Tarrow, 1997). Es interesante hacer notar que algunas visiones al interior de la TMR enfatizan la necesidad de considerar a los movimientos como empresas sociales (entrepreneurial theory). Según el análisis de Jenkins (1994), McCarthy y Zald, en las organizaciones existen líderes empresarios que se dan a la tarea de formar empresas colectivas con el fin de acceder a los recursos, especialmente de cuadros y de facilidades de organización.

Los movimientos en el lenguaje de TMR no son más que las organizaciones de los movimientos, y los recursos de los que dispone pueden materializarse en aspectos como el dinero, el conocimiento, las instalaciones y los activistas mismos (Riechmann y Fernández, 1994: 23-4). En este contexto, este enfoque ha desarrollado un concepto novedoso para la teoría de los movimientos sociales, el de *política contenciosa,* entendida como una forma particular de acción colectiva ejercida por uno o varios grupos para intentar influir mediante el recurso de su organización (recurso no institucional) en las estructuras institucionales del Estado.

En este sentido, los recursos no institucionales deben entenderse como las herramientas que utilizan los grupos desposeídos de recursos materiales o políticos para enfrentarse a sus oponentes poderosos. Por esta razón, los individuos no se limitan sólo a actuar colectivamente, sino que realizan peticiones, asambleas, huelgas, marchas, ocupan locales, interrumpen el tráfico, encienden hogueras y atacan a otros con el fin de infligir daño físico (Tarrow, 1997: 46). Este hecho en la política contenciosa ha sido llamado *repertorios de contención o de acción colectiva,* y se caracterizan, en palabras de Tarrow y Tilly (2007), por funcionar como "metáforas teatrales" que sirven para presionar a las autoridades a modificar o detener una decisión.

Los movimientos sociales son entonces una forma particular de acción colectiva contenciosa con repertorios de acción definidos. De acuerdo con Tarrow (1997), esta nueva

modalidad de acción colectiva es propia de la formación de los estados modernos nacionales, que se vieron alterados considerablemente por la expansión de los medios de comunicación y las carreteras, por los medios impresos y el crecimiento de las asociaciones privadas. Este proceso permitió el desarrollo de organizaciones más complejas, mejor organizadas, más autónomas y menos locales (modulares) con respecto a sus anteriores formas.[5] Este fenómeno, señala, se da a finales del siglo XVIII y mediados del XIX en Europa occidental y Estados Unidos.

Un aspecto importante al retomar la teoría de la movilización de recursos es el relacionado con la orientación hacia el sistema político. Para los teóricos de esta escuela, los movimientos sociales constituyen una prolongación de actuaciones institucionalizadas, por lo que han restringido su campo de análisis a aquellos movimientos que reclaman un cambio institucional que trate de alterar elementos de la estructura social y la estructura de distribución de las recompensas en la sociedad (Jenkins, 1983). De tal forma que esta teoría pone énfasis en la acción interesada de los grupos que intentan influir de manera consciente en la dinámica política como el cambio en reformas legales o en la distribución del poder político. Estas demandas de cambio están estructuradas por "grupos interesados racionalmente en modificar unas normas que no les benefician o, por decirlo en otros términos, el grupo no se identifica con el mantenimiento de las reglas del sistema" (Tejerina, 1998: 129).

La TMR por sí misma no es suficiente para dar cuenta del fenómeno colectivo en su plenitud. Dos críticas subyacen al interior de la teoría: la primera es que el énfasis puesto en variables objetivas (estrategia, intereses, organización y oportunidades para la acción) ha dado como resultado que distintos autores de este modelo (Jenkins, 1983; Kriese, 1996; Tarrow, 1997; McAdam, 1982; McCarthy y Zald, 1996; McCarthy, 1996) se vean en la necesidad de incorporar al análisis de los movimientos sociales dimensiones simbólicas y aspectos culturales como el análisis de marcos (*frame analysis).*[6]

---

[5] Las formas anteriores eran locales, bifurcadas y particulares, esto quiere decir que las acciones se concentraban en una sola comunidad sin redes de interconexión entre ellas, recurrían a la acción directa contra sus oponentes y sus secuencias de acción en cuanto a grupos, asuntos y lugares variaban enormemente. De tal forma que encontramos acciones como el ataque de la multitud a alguna propiedad, la apropiación de grano, enfrentamientos episódicos religiosos y movilizaciones alrededor de la muerte (protestas en los funerales). Véase en especial la primera parte: El nacimiento de los movimientos sociales modernos (Tarrow, 1997).

[6] Originalmente este concepto fue retomado por David Snow quien adoptó el concepto de enmarcardo de Ervin Goffman. Para Snow y Benford (tomada de Ibarra, *et al;* 2002: 44) un marcaje cognitivo es "un

La segunda considera que las organizaciones de los movimientos sociales no encuentran siempre en su camino las facilidades propicias para movilizar sus recursos organizacionales, siendo nulos en algunos momentos. La simple movilización por parte de los líderes de las organizaciones y sus militantes no implica el éxito de sus demandas, sino que en este proceso están presentes factores no controlados por las organizaciones como es el contexto político en el cual interactúan.

El cuándo de los movimientos. La Estructura de Oportunidades Políticas

Peter Eisinger (1973), siguiendo la lógica del enfoque de movilización de recursos, pretende explicar la incidencia y la variación de las protestas colectivas en 43 ciudades norteamericanas según la apertura o la cerrazón de lo que él denominó "estructura de oportunidades políticas". Para Eisinger existe una relación importante entre las variables del comportamiento y las variables ambientales. Estas últimas, propone, están insertas en un contexto en el cual la política tendría lugar, a este contexto es el que denomina "estructura de oportunidades políticas".

Elementos en el entorno imponen ciertas restricciones o abren nuevas rutas para la actividad política. La manera en que los individuos y los grupos en el sistema político se comportan no es simplemente una función de los recursos que ellos manejan sino de la apertura, los puntos débiles, barreras y recursos del sistema político mismo. Hay, en ese sentido, interacción o vínculo, entre el entorno, entendido en términos de la noción de una estructura de oportunidades políticas, y el comportamiento político (1973: 11-12).

Las conclusiones a las que llega el autor son que la protesta tiene una explicación multilinear y curvilínea. Es decir, la protesta no se presenta sólo en sistemas que son o muy abiertos o muy cerrados, sino más bien en sistemas caracterizados por una mezcla de ambos, es ahí donde existen mayores índices de protesta. A decir de Eisinger, "las condiciones que hacen aumentar la protesta son muchas y complejas, y la naturaleza de la

---

esquema interpretativo que simplifica y condensa el mundo de ahí fuera puntuando y codificando selectivamente los objetivos, situaciones, acontecimientos, experiencias y secuencias de acciones dentro del entorno presente o pasado de cada uno". En otras palabras el *enmarcado* supone un marco cognitivo para la acción colectiva en los movimientos, el cual guía sus prácticas, sus creencias, sus intereses, etc.

estructura política, en la medida en que está por indicadores agregados, juega sólo una pequeña parte” (1973: 28)

Retomando esta idea, autores como Jenkins y Perrow (1977), Kitschelt (1986), Kriese (1995), Tarrow (1997), Tilly (1978), entre otros, coinciden en que los movimientos sociales no pueden comprenderse en su totalidad si no tomamos en cuenta el contexto político en el que surgen y en el que operan (Tavera, 2000: 454). En realidad, aunque muchos de ellos provienen de las filas de la movilización de recursos, también han propuesto independizar hasta cierto punto la teoría de estructura de oportunidades políticas (EOP) como una veta separada de la primera, ya que cuenta con sus propias categorías de análisis y se refiere al aspecto macro de las estructuras políticas del Estado.

Algunos autores como Kitschelt (1986) han propuesto abordarlas de manera separada por un hecho muy claro: la movilización de recursos suponía, sobre todo en sus primeras versiones, que mientras más organización y mejor reclutamiento en los recursos, el impacto en las estructuras políticas sería mayor. Sin embargo, Kitschelt dirá que una alta movilización no necesariamente resultará en un profundo impacto en las estructuras de oportunidad política ni conducirá a un cambio, y, contrariamente, una baja movilización puede tener un efecto desproporcionado sobre las estructura de oportunidades. Es por esto que a la teoría de estructura de oportunidades políticas se le ha dado en llamar comúnmente del *proceso político.* [7]

Es importante destacar que la teoría de la estructura de oportunidades políticas ha sido tratada como los recursos *externos* con los que cuenta la acción colectiva para alcanzar sus objetivos. Tarrow ha llamado la atención al respecto, y advierte no confundir a los teóricos de la movilización de recursos, que básicamente se concentran en la capacidad de uso de los recursos internos que dispone el grupo, con los seguidores de la tradición de oportunidades políticas que “se concentran en los elementos de oportunidad percibidos por los rebeldes” (1997: 116).

En términos generales, la teoría de la EOP o “ventana de oportunidades” argumenta que las variables del entorno influyen de manera significativa en el surgimiento de episodios de acción colectiva. En otras palabras, la ventana de oportunidades señala que el sistema político incentiva o restringe la actividad de los movimientos sociales que buscan

[7] Para una aclaración al respecto, véase: McAdam (1982).

un cambio en las estructuras políticas. De esta manera, si la teoría de la movilización de recursos ponía énfasis en el *cómo* operan las organizaciones de los movimientos en un entorno político institucional, las oportunidades políticas dan cuenta del *cuándo* de la acción colectiva y en qué condiciones se da ésta.

De tal forma que la EOP además de preguntarse ¿Cómo y por qué se origina la acción colectiva en los movimientos sociales? o ¿Qué incentivos existen en el movimiento para tratar de modificar el estado de cosas? también se pregunta ¿Por qué los movimientos se movilizan en ciertos periodos y no en otros? o ¿Por qué la perspectiva de éxito es mayor en un tiempo y no en otro?

Como puede advertirse la EOP resulta una herramienta poderosa para el análisis político porque pone atención a los cambios externos al movimiento, o en otros términos, a los cambios internos propios del sistema político con el cual interactúa el movimiento. Ahora bien, podríamos pensar que ante la complejidad que implica estudiar el sistema político prácticamente cualquier efecto que se produzca en él debería afectar el comportamiento de los movimientos, haciendo esquivo el concepto. Sin embargo, los autores dedicados al tema han podido hacer tipologías al respecto, y aunque al final no existe un consenso, es posible subrayar en líneas generales cuales son las principales variables de entorno que aquellos toman en cuenta.

Dimensiones de la estructura de oportunidades y relevancia para la investigación política

A pesar de que existe un consenso con respecto a la definición operativa de la EOP, lo que se ha obtenido ha sido sólo una tipología implícita de aproximaciones al estudio de la estructura de oportunidades políticas (Tarrow, 1996: 72). Charles Brocket, quien define la estructura de oportunidades políticas como “la configuración de fuerzas (actual o potencial) en un ambiente que influyen en la afirmación de las demandas políticas de un grupo” (1991: 254), señala que las dimensiones de una oportunidad son las siguientes: la presencia de aliados, los puntos de acceso significativos en el sistema político (*meaningful acces points*), la capacidad y propensión del estado a la represión, el conflicto y fragmentación de la élite y la localización temporal en el ciclo de protesta.

Por su parte, Hans Peter Kriese, en su estudio sobre las estructura de oportunidades políticas de los nuevos movimientos sociales, habla de la necesidad de clarificar y especificar la EOP para que se convierta en una herramienta útil para el análisis de los movimientos sociales. Propone restringir la noción de oportunidades políticas únicamente a los aspectos del sistema político que configuran los patrones de acción colectiva, y plantea tres: (a) sus instituciones formales, (b) sus procedimientos informales y estrategias prevalecientes con miras a enfrentar a sus retadores y (c) la configuración del poder en relación a un determinado opositor. La primera se refiere al grado de acceso formal al Estado (centralizado o descentralizado, o débil o fuerte); la segunda se refiere a las tácticas o estrategias no formales de los miembros de la elite para enfrentar a sus opositores, las cuales pueden ser inclusivas o exclusivas según el grado de apertura del Estado; la tercera, relacionada con el aspecto formal del sistema político, tiene que ver con la configuración del poder exclusiva en cada país plasmada en aspectos como el sistema de partidos (si es multipartidista o bipartidista) o como el sistema electoral (proporcional o de mayoría) (Kriese, 1995).

Por su parte, Sidney Tarrow (1997), quien describe las oportunidades políticas en términos de incentivos o restricciones del sistema político para crear acción colectiva, ha propuesto cinco dimensiones de las oportunidades:

1. La apertura del acceso a la participación de nuevos actores importantes. El acceso parcial al sistema político va ofreciendo incentivos a la acción colectiva.
2. Alineamientos inestables. En los sistemas democráticos se presenta comúnmente como alineamientos electorales, y se refiere a la recomposición de las fuerzas en una comunidad política. En sistemas no democráticos cualquier signo de recomposición ofrece un incentivo para la protesta.
3. Elites divididas. Esta dimensión ofrece a los descontentos un incentivo para asumir los riesgos de la acción colectiva porque hay más posibilidades de éxito.

4. Aliados influyentes. Los aliados formales del sistema político aumentan la probabilidad de éxito del movimiento. Estos pueden ser partidos, sindicatos u organizaciones civiles de todo tipo. [8]

En fechas más recientes, Doug McAdam (1998), después de analizar las dimensiones propuestas por Brocket, Tarrow, Rucht y Kriesi, intenta sintetizar cuatro perspectivas altamente consensuadas, según él:

1. La apertura o cierre relativos del sistema político institucionalizado.
2. La estabilidad o inestabilidad de ese grupo amplio de alineamientos de la elite que típicamente subyacen a la política.
3. La presencia o ausencia de aliados
4. La capacidad y la propensión del estado a la represión.

Para McAdam las tres primeras dimensiones son las más aceptadas por la mayoría de los autores, a diferencia de la cuarta en la que existe más debate. La primera dimensión enfatiza la relevancia de la estructura formal de los sistemas políticos; las restantes hacen mención a la estructura informal de las relaciones de poder de un sistema político dado.

El modelo de McAdam con respecto al de Tarrow es muy similar como se puede observar, sin embargo, difieren en un único elemento: la división dentro de la élite. Para este último, la división entre los miembros del sistema político es un buen catalizador para la acción colectiva, ya que implica una variable cambiante importante dentro de la EOP. Esto puede ser aplicable especialmente en aquellos estados cerrados, donde cualquier fractura de los gobernantes puede percibirse como signo de debilidad para los oponentes.

Este tema, el del cambio político en los regímenes en transición, es relevante ya que coloca a la EOP como herramienta útil para establecer los puntos de desarrollo que se establecen entre los movimientos sociales y los regímenes en transición, muy de moda en los estudios de ciencia política actuales.

---

[8] La represión o facilitación, junto con otras variables (sistema de partidos, estructura del Estado, etc), son, desde la opinión de Tarrow, variables estables de la EOP. Aunque también ayudan a explicar los patrones de variación de la protesta, las oportunidades cambiantes son las que ofrecen mejores oportunidades a los pobres de recursos para crear movimientos (1997).

Por ejemplo, López Leyva propone aplicar el modelo de EOP a los estudios de la transición de gobiernos autoritarios a democráticos, señalando que:

> "Argumentamos que la perspectiva del proceso político, aplicado al análisis de las transiciones, puede verse sólo como una extensión de la literatura transitológica, si nos quedamos mirando únicamente los efectos políticos que el sistema político produce en el despegue de los movimientos sociales. La aportación de la estructura de oportunidades políticas vendrá dada sólo si, trascendiendo ese limitado objetivo, ubicamos también aquellos efectos que dicho despegue provoca en la configuración posterior del sistema político" (2004: p. 52).

Es interesante rescatar la postura de Favela (2002) sobre este punto ya que divide en dos niveles de análisis la influencia que ejerce el sistema político sobre los movimientos sociales. Por un lado encontramos el nivel estructural que comprende las características más o menos estables y permanentes, mientras que el nivel coyuntural abarca aquellos elementos más volátiles y menos estables, y que son determinados en gran medida por los primeros.

Dentro del nivel estructural podemos ubicar a elementos como la distribución del poder entre ramas y niveles de gobierno (concentración o dispersión del poder), el sistema electoral y de partidos, la estructura de representación de intereses y la legislación e instituciones relacionadas con la vigilancia de las protestas. Mientras que el nivel coyuntural se compone de elementos como la disponibilidad de aliados, los alineamientos electorales, la cohesión de la élite y las estrategias predominantes en la resolución de conflictos (Favela, 2002: 94-95).

El nivel coyuntural es la condición primaria del cual se valen los movimientos para evaluar sus posibilidades de movilización. En un sistema político en donde no existen mecanismos de ajuste en la dispersión del poder, en donde no hay confianza en las elecciones como mecanismo de acceso al poder y en donde predomina un sistema de corte corporativo y clientelar el contexto de los movimientos suele ser adverso. Por tanto, un sistema en el que existe un respeto real al Estado de derecho liberal y en donde predominan las instituciones democráticas es un Estado que favorece la auto-organización social y una acción colectiva orientada a la influencia y a la interlocución (Álvarez, 2004: 40-41).

Los costos de la acción colectiva en sistemas no democráticos son más altos. Esto no quiere decir que no surjan algunos movimientos en estos regímenes, surgen con una tendencia más radical y desafiante en contra de las estructuras políticas predominantes. En este sentido, debemos considerar a los movimientos como una forma particular de

democratización no institucional en las sociedades contemporáneas. Los múltiples efectos del empuje social sobre las estructuras autoritarias abren la oportunidad para que otros grupos extiendan sus redes críticas sobre el aparato estatal, haciendo un juego de retroalimentación que iría transformando las acciones autoritarias del gobierno.

Si la distribución del poder está concentrada en una sola fuerza política, será complicado pensar que los movimientos puedan tener ciertos aliados al interior de las estructuras políticas. De igual forma, en un Estado en donde el partido predominante vence abrumadoramente en las elecciones se ve nula la posibilidad de que surja algún reacomodo al interior de las élites políticas. El nivel coyuntural se da en la medida en que existen ciertas garantías mínimas en los derechos políticos y legales y una competencia electoral mínima que garantice una verdadera representación a la mayoría de las fuerzas políticas existentes.

De tal forma que en un ambiente democratizador las variables coyunturales juegan un papel relevante no sólo en el surgimiento de movimientos sociales, sino que les ofrecen incentivos para participar en el juego democrático al introducir sus demandas en el sistema político, configurando una relación de fuerza variada al interior de éste.

En términos generales, lo que tenemos que observar no es si en su determinado sistema político existe o no disponibilidad de aliados, si la élite está cohesionada o no o si existen realineamientos electorales, sino más bien cuándo se presentan estas oportunidades y cómo ciertos movimientos son capaces de aprovechar estos reacomodos políticos para su beneficio.

Estas tres ventanas coyunturales están fuertemente asociadas. La fragmentación de una elite antes cohesionada puede ser resultado de un reacomodo en las elecciones, y por tanto en las posiciones de poder, tanto en el terreno gubernamental como a nivel de los partidos políticos. Si la élite se divide, los movimientos encontrarán aliados dispuestos a participar en sus causas.

La EOP como variable dependiente

Los primeros trabajos del enfoque de oportunidades suponían que el contexto político constituía una variable independiente y ajena a los grupos movilizados, ya que éstos no

tendrían capacidad alguna para modificar las macroestructuras del sistema político. Lo único que les quedaba era esperar hasta que la oportunidad se presentara, percibirla y aprovecharla. Incluso podemos observar, si lo hacemos con detalle, que las definiciones aquí presentadas concentran su atención en el grado de apertura o cerrazón del sistema como condición *sine qua non* de los estallidos de acción colectiva.

Sin embargo, en recientes trabajos se ha puesto énfasis en la necesidad de ver este proceso como una retroalimentación: así como las estructuras del sistema fomentan la actividad contenciosa, ésta también es capaz de abrir espacios, aunque sean mínimos, de acceso al sistema político. McAdam lo argumenta de esta manera:

> "Mientras los analistas de los movimientos sociales han dedicado gran atención al impacto de las oportunidades políticas sobre el ritmo, la forma y las consecuencias de los movimientos sociales, han dedicado comparativamente poco tiempo y energía al estudio sistemático del papel que los movimientos han desempeñado en rehacer la estructura institucional y los alineamientos políticos de un determinado orden político" (1999: 103).

Después de lamentar este hecho, remata señalando que:

> "...esas estructuras [de oportunidad política], restringen y facilitan simultáneamente la acción colectiva a un amplio abanico de grupos de oposición….al hacerlo así, es posible que pongan en funcionamiento cambios legislativos o de otro tipo que sirven para re-estructurar- tanto de manera intencionada como casual- las bases legal e institucional o relacional del sistema político, o ambas. Por lo tanto, una vez transformada, la estructura de oportunidades políticas actúa de nuevo sobre los grupos contrincantes con nuevas restricciones y posibilidad para la acción" (1999: 105).

La libertad de agencia que ofrece el sistema político una vez que ha abierto la posibilidad de que los movimientos actúen sobre él puede resultar peligrosa para éstos. Según Tarrow (1997) los movimientos no sólo crean oportunidades para ellos, sino que al crear nuevas posibilidades abren espacios para movimientos emparentados, terceras partes, partidos y elites, incluso hasta sus oponentes, dando origen así a contramovimientos. Esto es lo que Tarrow ha llamado *ciclos de protesta.*

De tal forma que desde nuestro punto de vista la estructura política del Estado configura la estabilidad de los movimientos sociales y les permite configurar en su imaginario verdaderas posibilidades de éxito de su actividad. Sin embargo, consideramos también que los movimientos sociales actúan y aprovechan las EOP para incidir en las instituciones políticas y que éstas a su vez sirven para reestructurar las bases institucionales o relacionales del sistema político. Como señala Ibarra, *et al.* "posiblemente sea preciso

concebir la relación entre EOP y movimientos sociales de una forma mucho más fluida, impredecible y crucial” (2002: 35).

Conclusión

En la actualidad el tema del cambio político y social está en boga. Uno de los fenómenos que están en constante cambio es aquel establecido entre los movimientos sociales y la estructura política. En este sentido, este trabajo contribuye al ofrecer un esquema de análisis político que nos permita entender esta relación conflictiva.

La EOP como herramienta de análisis político resulta interesante ya que nos ofrece la posibilidad de encontrar, mediante una serie de variables establecidas, los factores externos que incentivan la acción colectiva de los movimientos, pero más importante aún, las posibilidades de éxito que éstos puedan tener en un contexto determinado. La circunstancia que rodea ese quiebre o clivaje del sistema político es la posibilidad que nos da la EOP para entender a mayor detalle cuándo los movimiento deben actuar e influir de acuerdo a sus objetivos internos.

De igual forma, como parte del cambio político, la EOP puede contribuir en gran medida al estudio del tema de la transición hacia la democracia. Señalamos que para los movimientos resulta relevante conocer si la estructura política es abierta o cerrada, si es cerrada entonces las posibilidades o, en otros términos, los costos de acción colectiva se vuelven elevados; por el contrario, en un sistema abierto o democrático, los costos son bajos. Lo que nos queda conocer entonces es la forma en cómo en sistemas abiertos los costos de organización pueden ser elevados, sobre todo tomando en cuenta la forma en cómo en estos gobiernos se utiliza la represión.

Es importante destacar que la EOP corre el riesgo, como lo han dicho ya sus teóricos, de volverse una herramienta que pueda prácticamente analizar todo, debido a su capacidad de coyuntura que le caracteriza, recurriendo a ella para representar una amplia variedad de funciones. Sin embargo, como señalan Gamson y Meyer, la EOP puede ser útil en una gran variedad de contextos, “pero debemos clarificar nuestros propósitos, definir lo que realmente queremos decir cuando hablamos de oportunidad y a que nos referimos

cuando reflexionamos sobre la interacción entre movimientos y oportunidades" (1999: 390).

Finalmente, la pregunta del "cuándo" nos lleva a explorar esta herramienta teórica ya que contribuiría a los análisis de coyuntura a diversificar sus elementos de estudio que tanta falta hacen en la actualidad.

Bibliografía

Álvarez Enríquez, Lucía. 2004. *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, México, UNAM/Plaza y Valdés.

Brocket D., Charles. 1991. "The structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America", *Comparative Politics*, no. 23, pp. 253-274.

Cadena Roa, Jorge. 2008. "Evaluación del desempeño de los movimientos sociales", en *Acción colectiva y organización: estudios sobre desempeño asociativo*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Cohen, Jean. 1985. "Estrategia o identidad: paradigmas teóricos. Nuevos movimientos sociales contemporáneos", en *Teoría de los movimientos sociales,* Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO, Costa Rica.

Cohen, Jean y Arato, A. 2000. *Sociedad civil y teoría política*, FCE, México.

Eder, Klaus. 1998. "La institucionalización de la acción colectiva" en *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural*, Madrid, Ed. Trotta.

Eisinger, Peter K. 1973. "The Condition of Protest Behavior in American Cities", *The American Sociological Science Review,* vol. LXVII, Marzo, no. 1, pp. 11-28

Eyerman, Ron y Jamison, Andrew. 1991. *Social Movement: A cognitive Approach*, University Park, Pennsylvania University Press.

Favela Gavia, Diana Margarita 2002. "La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrado: examen del caso mexicano", *Estudios Sociológicos de El Colegio de México,* año/vol. XX, no. 58, enero-abril, pp. 91-121.

Gamson William y Meyer D. 1999 "Marcos interpretativos de la oportunidad política", en *Movimientos sociales: Perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Istmo.

Habermas, Jürgen. 2002. *Teoría de la acción comunicativa. Crítica de la razón funcionalista*, Tomo II, Madrid, Taurus.

Ibarra, Pedro., Goma, R., González, R. y Martí, S. 2002. "Movimientos sociales, políticas públicas y democracia radical: algunas cuestiones introductorias" y "Redes de acción colectiva crítica e impactos políticos", en *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Barcelona, Icaria, pp. 9-22/57-80.

Ibarra P. y Tejerina B. 1998. "Introducción: hacia unas nuevas formas de acción colectiva", *en Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural,* Madrid, Ed. Trotta.

Jasper, M. y Polleta, Francesca. 2001. "Collective identity and social movements", *Anual Review of Sociology*, Vol. 27, pp. 283-305.

Jenkins Craig. 1994. "La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales", *Revista Zona Abierta,* no. 69, pp. 5-41.

Kitschelt, Herbert. 1986. "Political Opportunity Structures ans Political Protest: Antinuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science,* no. 16, pp. 57-85.

López Leyva, Miguel Armando. 2004. “La estructura de las oportunidades políticas y las transiciones democráticas” en *Transiciones a la democracia: visiones críticas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 51-65.

McAdam, Doug. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency: 1930-1970*, University of Chicago Press, Chicago.

McCarthy, John D. 1996. “Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades”, en *Movimiento sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades, estructura de movilización y marcos interpretativos culturales*, Madrid, Istmo.

Melucci, Alberto. 1999. *Acción colectiva y vida cotidiana*, México, Colmex.

Olson, Mancur. 1992. *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos,* México, Ed. Limusa.

Pasquino, Gianfranco. 1991. “Movimientos sociales”, en *Diccionario de política*, tomo II, 7ª edición corregida y aumentada, México, Siglo XXI, pp. 1015-1020.

Riechmann, Jorge y Fernández, Buey. 1994. *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales,* Barcelona, Paidós.

Tarrow, Sidney. 1997. *El poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno*, Madrid, Alianza Editorial.

Tarrow, Sidney y Tilly, Charles. 2007. “Contentious Politics and Social Movements”, en *Oxford Handbook of Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 435-461.

Tavera Fenollosa, Tigia. 2000. “Movimientos sociales”, en *Léxico de la Política*, Tomo I, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología/Fundación Heinrich Böll/Fondo de Cultura Económica, pp. 450-460.

Tejerina, Benjamín. 1998. “Los movimientos sociales y la acción colectiva: de la producción simbólica al cambio de valores”, en *Los movimientos sociales. Transformaciones políticas y cambio cultural,* Madrid, Trotta.

La Cultura Política como variable distorsionadora del sistema político

Xóchitl Patricia Campos López
Diego Martín Velázquez Caballero•

Introducción

El presidencialismo latinoamericano ha marcado la pauta del continente, su desarrollo, atraso, orden, desorden, economía y política. En el caso de la experiencia mexicana, por ejemplo, aún se observa mediante sexenios la evolución histórica del sistema político; la figura presidencial continúa siendo el receptáculo de las esperanzas y decepciones en éste país. De la misma forma, a nivel latinoamericano, el presidencialismo se nos presenta como el péndulo del poder absoluto y la impotencia máxima.

El proceso de consolidación de la democracia en algunos países de América Latina, y particularmente en México, ha desatado la discusión de renovar el presidencialismo, dados los antecedentes de fragilidad institucional y escasa comunicación para resolver las crisis políticas. Los gobiernos divididos han llevado del hiperpresidencialismo al gobierno congresional y esto, según la experiencia, termina incitando la participación del ejército –o de otros actores no institucionales– para ordenar las cosas; es decir, el presidencialismo y la democracia en Latinoamérica han tenido una larga cadena de golpes de estado como resultado de su relación.

Al hablar de transición democrática en América latina se consideraba que la parlamentarización de nuestro país era una opción viable para consolidar la democracia e iniciar el desarrollo económico. La vieja sentencia de que la enfermedad del país se llama presidencialismo había generado desconfianza de la perpetuidad de esta forma de gobierno durante el proceso de consolidación. De ahí que las demandas de una nueva constitución, sistemas electorales de representación proporcional, establecimiento de vasos comunicantes entre poder ejecutivo y legislativo, etc., se tornaran en la principal bandera de los ingenieros constitucionales. No obstante, las críticas al presidencialismo fueron encontrando límites; esta forma de gobierno en América Latina se constituyó como el dato estabilizador del orden social. La cultura, los usos y las costumbres, están estrechamente

• Profesores investigadores adscritos a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

ligados con este tipo de gobierno dado el carácter autoritario proveniente de las sociedades precolombinas y coloniales.

Los fracasos del presidencialismo no están ligados a crisis de gobernabilidad directamente, dependen de la raigambre democrática que exista en la sociedad. Es decir, aún cuando estadística e históricamente haya elementos para mostrar que los golpes de estado y la pobreza predominan en los presidencialismos, es la cultura política la que determinará la estabilidad del gobierno.

En este momento está planteándose, por parte del Ejecutivo Mexicano, una reforma política que mejore el sistema de gobierno; empero, más que parlamentarizar el presidencialismo, se hace necesario pensar en la cultura política para hacer viable la democracia en nuestro país. Tal es la razón de estudiar el Golpe de Estado ocurrido en Tailandia en 2006; pues, a partir de dicha coyuntura, surgen las siguientes preguntas problematizadoras: ¿Cómo ocurre un Golpe de Estado en un Sistema Parlamentario?, ¿El que un sistema parlamentario haya fracasado permite crear un argumento a favor del presidencialismo?, ¿De qué depende que funcione el presidencialismo o el parlamentarismo?

La hipótesis planteada en este trabajo afirma que *son los valores culturales, la fragmentación o cohesión social, los que permiten que un determinado entramado institucional funcione.* Es decir, aunque se asocia el presidencialismo con la inestabilidad y el parlamentarismo con la estabilidad; más bien, son la cultura política y las circunstancias históricas que vive una sociedad determinada, los factores que generan la persistencia o el desorden. Para comprobar tal afirmación se ha elegido estudiar el sistema político tailandés y la circunstancia de su golpe de estado acaecido en 2006. Se ha considerado que el subdesarrollo y las crisis sociales en Latinoamérica dependían de su sistema de gobierno; empero, la circunstancia tailandesa se antoja como un elemento que puede cambiar esta percepción. El ejercicio comparativo en el texto se ha ordenado en una parte teórica que expone el debate de los sistemas de gobierno y la cultura política; posteriormente, se observa el caso de Tailandia para desarrollar una inferencia al caso mexicano en la conclusión.

Discusión teórica acerca de las formas de gobierno

La estabilidad de los gobiernos parlamentarios y el quiebre de los sistemas presidencialistas, podrían llevar a la conclusión de que el problema radica en el sistema de gobierno, es decir, una relación causal entre inestabilidad y forma de gobierno. De esta correlación se concluye: el presidencialismo es una forma de gobierno inestable en comparación con el parlamentarismo. Este argumento implica aceptar inmediatamente que el presidencialismo no ha podido solucionar problemas básicos relacionados con la calidad de vida; pero, sobre todo, con la consolidación de una democracia avanzada que permita el libre juego entre los poderes constitucionales y la sociedad.

El presidencialismo es un diseño institucional rígido que no permite adecuaciones a sus funciones. Asimismo, los factores del contexto (culturales, sociológicos y de comportamiento) difícilmente se adaptan a la dimensión partidista que permite la operatividad funcional de éste modelo: el bipartidismo.

En América Latina, por ejemplo, existe un interesante debate sobre el presidencialismo. Politólogos como Juan Linz, Arturo Valenzuela, Scott Mainwaring, Diether Nolhen y Giovanni Sartori han alumbrado con sus reflexiones sobre cuáles son los verdaderos problemas que hacen tan negativo el presidencialismo fuera de Estados Unidos.

a) El presidencialismo latinoamericano ha sido denominado también cesarismo representativo.
b) El Poder Judicial, rara vez presenta una independencia mínima susceptible de convertirla en un órgano de verdadero control de los poderes políticos del Estado y de garantía de los derechos fundamentales de los gobernados.
c) La preponderancia presidencial en América Latina ha generado: la tendencia a la personalización del poder en la persona del presidente, golpes de estado, la manipulación del Congreso por el presidente a través de favores electorales y la corrupción; y, finalmente, el otorgamiento al presidente de poderes de los que no dispone el titular del ejecutivo en los Estados Unidos.
d) Hay que sustituir el presidencialismo por un sistema político que todavía no haya tenido ninguna experiencia en América latina.

e) Las instituciones tienen influencia limitada en los problemas de gobernabilidad. Relaciones entre presidente e instituciones y atención a la legitimidad de salida (efectividad) son desafíos comunes en países latinoamericanos. Elementos correctivos pueden ser la introducción de una efectiva figura de jefe de gobierno, y modificar sistemas electorales para mejorar función de concentración.
f) El Presidencialismo hace que la atención se centre en el presidente en vez de las relaciones entre presidente e instituciones. Incluye Estado, movimientos sociales, y toma de decisiones en la alternativa mayoritaria versus consociacional. Esta diferencia es más importante que la diferencia entre sistema presidencial o parlamentario.
g) En el desarrollo de la democracia en América y en el debate sobre gobernabilidad se hace hincapié en el lado del input, creyendo que las crisis de legitimidad se pueden superar ampliando participación. Se subestima legitimidad de salida que tiene más influencia en la satisfacción con la democracia.
h) Atender legitimidad de salida y no la de entrada. No ampliar participación más allá de límites que repercutan en la efectividad del sistema. El clamor por más participación es uno de los grandes desafíos de la democracia.

Se pretende justificar el presidencialismo en la necesidad de contar con un ejecutivo fuerte para poder combatir las desigualdades sobre todo sociales. La cuestión es que México es un claro ejemplo de cifras lamentables sobre las condiciones actuales de inequidad. Los Presidentes en México surgidos antes de 1988 contaban con un mandato inmenso e irrefutable –por lo menos en la práctica–; nadie, ni siquiera la oposición existente, lograba con éxito que la gobernabilidad estuviera, tal y como lo marca el sistema, repartida en tres poderes. Todos actuaban como si sólo existiese uno, el ejecutivo, desde donde se decidían las cuestiones correspondientes a la vida social, económica, política y cultural del país.

Se sitúan los orígenes del presidencialismo latinoamericano en los gobiernos de corte militar y autoritarista que caracterizaron las primeras formas de gobierno republicano. Convertidos en gobernantes, los militares ganadores de las guerras de la independencia, habrían encontrado en esta manera centralizada de ejercer su poder la forma más efectiva

de asegurar su permanencia en el manejo de los destinos de los nuevos países y asegurar la integración por subordinación de sus regiones. Orden, militarismo y presidencialismo forman parte de esta cadena típica latinoamericana de concebir gobernabilidad y política.

También se encuentra el origen del sistema presidencialista en América Latina bajo la influencia del sistema presidencialista norteamericano. El sistema presidencialista latinoamericano, inspirado de alguna manera en el modelo de los Estados Unidos, presenta, sin embargo, diferencias de fondo: no cuenta con el sistema de "frenos y contrapesos" del régimen federal norteamericano que balancea el poder presidencial, la presencia de una Corte de Justicia que unifica su jurisprudencia y Congresos que representan los intereses concretos de la sociedad. El presidencialismo latinoamericano se ejerce a través de esquemas territorialmente centralizados de poder y apelando a Congresos cuyos miembros ejercen de manera personalizada y casuística unos mandatos mediatizados por la interferencia presidencialista que juega con sus lealtades partidistas. Los presidentes latinoamericanos ejercen una serie de facultades presidenciales, empezando por la reglamentación de las leyes, que no tiene el Presidente norteamericano; en algunos casos, como Colombia y Brasil, estas facultades incluyen hasta poderes legislativos en condiciones excepcionales.

Como consecuencia de no respetar la institucionalidad, en América Latina y principalmente en México, los enfrentamientos entre el poder ejecutivo y legislativo son constantes y graves. Se trata de verdaderos "agarrones de poder" que en no pocas ocasiones se han tratado de solucionar cerrando o cercenando las facultades del Congreso. A veces impidiendo la continuación del mandato presidencial a través de juicios de carácter político que han tenido como excusa las condiciones mentales de los gobernantes. La mayoría de las crisis en la región han terminado en lo que se denomina "golpe de estado" en el peor de los casos. Lo anterior es resultado de un verdadero abuso del sistema presidencial que agota su sentido y lo desvirtúa.

La mayor parte de las incipientes democracias presidencialistas distan de estabilidad ya que están minadas por una serie de conflictos entre los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial), muchas veces calificados como crisis de gobernabilidad democrática. Estos conflictos no solo han traído los mencionados golpes de estado, previo a ello, existe una carencia de rendición de cuentas por falta de mecanismos, crisis constitucionales,

incumplimiento de obligaciones públicas o simplemente falta de acción política. América Latina ha optado, de manera casi generalizada, por un presidencialismo como régimen de gobierno donde los lineamientos institucionales siguen la separación de poderes y controles mutuos. Pese a que el presidencialismo latinoamericano tiene variantes, hay elementos comunes a cada uno de los existentes en el continente.

La gran mayoría de los presidencialismos latinoamericanos tienen sistemas multipartidistas ya que están sujetos sobre algún grado de representación proporcional para la distribución de escaños en los congresos. Si bien la representación proporcional facilita el acceso de un partido en el legislativo, dándole la posibilidad a pequeños grupos de tener influencia en el proceso legislativo, simultáneamente promueve la fragmentación legislativa. Ésta, a su vez, en determinados niveles se torna muy peligrosa y la posibilidad de que un presidente goce de mayorías en los congresos es cada vez más reducida. Es lógico que si se estudian los lineamientos del presidencialismo, los presidentes sin mayorías operativas en los congresos no caen en condiciones normales. Los resultados si no se concreta una negociación van desde gobiernos divididos, que los poderes se pongan piedras en el camino, hasta la propia inestabilidad del régimen. A la oposición le favorece que el presidente tenga malos resultados para así empoderarse electoralmente.

El desarrollo no controlado del sistema presidencialista ha impedido la conformación del libre juego de alternativas de gobierno y de oposición que son la esencia misma de la democracia. La dinámica perversa del presidencialismo, que concentra todos los recursos de poder en quien gana, atenta contra la alternatividad democrática. Todo está dispuesto para que el partido que gana las elecciones, con el Presidente a la cabeza, se aplique sistemáticamente a desdibujar, minimizar o debilitar a los partidos perdedores cuyos candidatos presidenciales –a diferencia de los sistemas parlamentarios, donde estos últimos asumen el espacio reservado a la oposición institucional al gobierno en el Parlamento– son condenados a una especie de ostracismo político por el simple hecho de haber fracasado en su empeño de llegar al gobierno. Los “acuerdos nacionales”, de uso bastante frecuente en América Latina, son convocatorias ocasionales que hacen los presidentes para recibir el apoyo de los sectores perdedores para sacar adelante iniciativas oficiales a cambio de legitimarlos ante la opinión como interlocutores. Los presidentes recurren, para justificar estas coaliciones episódicas, que nacen y se desvanecen según las

conveniencias políticas del momento, a la supuesta necesidad de “despolarizar” el ambiente político.

El presidencialismo en México no ha consentido la exposición de proyectos alternativos que permitan que la democracia respire, propósitos altamente calificados que no intenten cambiar de tajo el sistema sino que lo conduzcan al éxito. En este contexto, la fiscalización política se debilita, la corrupción aflora y el cobro de cuentas se deja para el final de cada gobierno, pero en realidad no se están cobrando las cuentas pues estas nunca son pagadas, lo que interfiere es un juego electoral el cual permite utilizar los errores del adversario para obtener un posicionamiento.

A diferencia del sistema parlamentario la elección presidencial es un juego de todo o nada: el que gana se queda con todo y quien pierde, lo pierde todo, empezando por su credibilidad como alternativa política. En la raíz de la crisis por la que atraviesa el sistema presidencialista se encuentra el conflicto entre la legitimidad resultante de la elección por mayoría absoluta, del Presidente de la República y la del Congreso por mayorías proporcionales o relativas, aunque en algunos casos estas mayorías presidenciales requieren ser calificadas por una segunda vuelta (Brasil, Perú) o por el propio Congreso (Bolivia, Colombia) lo cual no existe en México, esta legitimidad asegura, en la mayoría de los casos, que los presidentes sean elegidos con Congresos enemigos que deben entrar a cooptar utilizando procedimientos que fragmentan los partidos y crean una loca división entre los políticos que legislarán alimentados por las generosidades presidenciales y los tecnócratas que gobiernan apoyados por una opinión que rechaza a los políticos.

El Parlamentarismo está ligado a la historia de los países considerados como demócratas y desarrollados. La sujeción del poder del primer ministro y las posibilidades que tiene la sociedad para revocar mandatos, hace que se le entienda como un sistema flexible, variable y adaptable. El parlamentarismo implica una motivación al colaboracionismo por parte de los institutos políticos y la sociedad.

Existe en algunos teóricos políticos, como Juan Linz, la tendencia a considerar que el parlamentarismo es el remedio a muchos males del presidencialismo. Se afirma, en general, que bastaría con cambiar la forma de gobierno –por ejemplo en América Latina– para que los problemas de pobreza, subdesarrollo y autoritarismo se acabaran.

La tendencia al caudillismo, corporativismo, nepotismo y clientelismo hace que en los países latinoamericanos exista un clima propicio para formas autoritarias de gobierno, a las cuales les acomoda el presidencialismo como mecanismo funcional y práctico de dominación. Lo anterior, hace pensar que la defensa del presidencialismo parezca imposible.

El parlamentarismo se ha relacionado con la democracia y la modernidad. Además de que implica una correlación de fuerzas adecuada por los múltiples sistemas electorales de representación proporcional que inhiben el juego de “todo o nada” por el de “todos ganan”; equilibra la fuerza de los partidos y convoca su correspondencia en la formación de gobiernos. El parlamentarismo se adapta a los cambios y permite una movilidad de las élites; la forma de tejer alianzas y coaliciones políticas permiten observar también mayor gobernabilidad en los países que practican la forma parlamentaria de los sistemas políticos. En contraste, si el parlamentarismo tiene virtudes, por qué hay golpes de Estado. Aunque no es la misma proporción que en los sistemas presidenciales, los golpes de Estado que se dan en las naciones parlamentarias son un objeto de estudio significativo para encontrar argumentos en la defensa del presidencialismo.

La ingeniería comparada es relevante en el sentido que el método no sólo sirve de prueba científica en las ciencias sociales sino que, también, su uso puede indicar la búsqueda de soluciones acertadas para cada tipo de caso. No obstante, cada caso tiene aspectos particulares y no siempre lo que funciona en un país necesariamente debe hacerlo en otro, por lo cual las variables políticas, sociales y económicas también deben ser comparadas.

La cultura política

La cultura es el fundamento medular de todo orden social, político, y económico; es el origen de la construcción de las instituciones. Sobre ésta se asientan las pautas generales y particulares del comportamiento de los individuos. En este sentido, una cultura "política" establece las reglas generales con las cuales se organizan las instituciones, las prácticas y los comportamientos políticos. Puede decirse que existen diversas formas de cultura

política y que todas ellas, con el reflejo de los individuos que les han dado vida, tienen como principal riqueza su diferencia.

Ninguna cultura política es bárbara o salvaje; sólo diferente. Bajo el supuesto de que la cultura política son los valores, concepciones y actitudes que se orientan hacia el ámbito específico de lo político, o sea el conjunto de elementos que configuran la concepción subjetiva que tiene una población respecto del poder, podría afirmarse que si una sociedad se apega a los valores, entendidos estos como lo mejor de cada ser para vivir plenamente y en armonía con el mundo, para crear y sustentar las relaciones humanas con dignidad y profundidad, se supone que no tendría por qué haber una cultura política bárbara o salvaje, ya que las actitudes y concepciones de una sociedad estarían inspiradas por esos valores y en este sentido, existen las culturas políticas diferentes, dependiendo del tiempo y su contexto y en el lugar geográfico donde estas se den.

Sin embargo, desde la perspectiva de las ciencias sociales europeas y estadounidenses, sí es posible hablar de cuan conveniente o mejor es una cultura con respecto a otra. Jacqueline Peschard (2001) explica que Gabriel Almond y Sydney Verba, se propusieron identificar la cultura política en la que la democracia liberal puede florecer y desarrollarse mejor. Para tal efecto se plantearon buscar una fórmula de clasificación de las culturas políticas nacionales, que resulta en una matriz que vincula las orientaciones hacia la política (relaciones y aspectos políticos que son internalizados) con lo que denominan los objetos políticos mismos (instituciones, actores y procedimientos políticos) hacia los que se dirigen dichas orientaciones.

El concepto de cultura política nació ligado al problema relacionado de la transición de una sociedad tradicional a una moderna, con todos los efectos que esto ha generado en las relaciones de poder. El planteamiento básico de que parte, es la dicotomía que distingue a la cultura occidental de la no occidental. La distinción entre tradición y modernidad ha sido crucial para el análisis de las culturas políticas de las naciones en proceso de desarrollo, las cuales fueron esencialmente los casos que provocaron la construcción del enfoque sobre la cultura política. Con este antecedente, podría afirmarse que efectivamente la cultura política cívica se da únicamente en las sociedades desarrolladas y que han alcanzado un nivel de modernidad adecuado y sin obstáculos, en las cuales los componentes de la sociedad están educados y convencidos de que sus aspiraciones,

tendencias y preferencias son un sentir generalizado en dicha sociedad y es lo que le conviene a toda ella.

En el entendido de que las sociedades más desarrolladas, que se habían modernizado de manera temprana y que lograron superar los desajustes propios del proceso, constituyeron en sus esquemas políticos el modelo para los países en vías de modernización, el sistema democrático representativo había probado ser el más apropiado para adaptar las sociedades preindustrializadas, industrializadas y urbanizadas a los cambios experimentados (Huntington, 1996).

Las sociedades en proceso de modernización habían adoptado el modelo de la democracia liberal, reivindicado como universalmente válido; pero, en la práctica, había excepciones establecidas como sistemas más o menos autoritarios, lo que daba a entender que no era suficiente que hubiera buenas constituciones para asegurar un gobierno democrático. El problema no era un asunto de estructuras formales, sino del desempeño o comportamiento efectivo de la base cultural de tales estructuras, de lo que se infiere que los sistemas de gobierno debían contar con una cultura política adecuada. De acuerdo con lo anterior, una cultura política democrática es pilar fundamental de un sistema democrático estable, o sea que, para que este funcione de manera permanente, es necesario que se construya un patrón cultural identificado con los principios democráticos.

Se considera, sin embargo, que puede existir una democracia, probablemente incipiente, sin que exista una cultura política en la forma que la estamos tratando; y en otro sentido, el hecho de que exista una cultura política, no lleva implícito el que deba existir una democracia, pudiendo darse un régimen autoritario con una cultura política que lo legitima y apoya. Tras la idea de cultura política existe, pues, el supuesto implícito de que las sociedades necesitan de un consenso sobre valores y normas que respalde a sus instituciones políticas y que legitime sus procesos. La importancia de la cultura política y su conexión con la estabilidad política y el desempeño gubernamental se hace más que evidente si consideramos que la supervivencia y la eficacia de un gobierno dependen en buena medida de la legitimidad que posea a los ojos de los ciudadanos, es decir, de la coincidencia que haya entre lo que concibe y espera la población de las autoridades y estructuras públicas y el desempeño de estas. Pero no únicamente porque exista la cultura política un gobierno puede gozar de legitimidad, puesto que para esta condición, está

implícito que el gobernante debe apegarse a una norma, que es en todo caso la que va a legitimarlo conforme al derecho o a las leyes.

Desde la perspectiva de los países desarrollados, la democracia sólo puede sobrevivir si existe una cultura política participativa. Es decir, el ciudadano como individuo liberado de sus ataduras comunitarias, pero abandonado a sus propias fuerzas. Y esta idea de individualismo liberal se opone a las jerarquías corporativas, designios divinos, religiones y creencias que subsisten en muchas sociedades tradicionales o subdesarrolladas. En suma, la cultura ideal es muy diferente a la cultura real; formalmente se es moderno, más en la práctica se es tradicional. Ello explicaría la contradicción, en las sociedades tradicionales, de aspirar a la modernidad y de temer la erradicación de valores tradicionales que sostienen el *status quo*.

El concepto de cultura política introdujo una ambigüedad que no ha sido fácil evaluar. La Cultura Cívica tiene una gran injerencia en el desarrollo de una sociedad pues el civismo estimula en un pueblo la capacidad de identidad, de unidad y de respeto a las instituciones, así como un sentido de necesaria contribución a la sociedad. Si bien existen factores como los económicos, que con mayor fuerza van determinando el desarrollo y la modernidad de un pueblo, la Cultura Cívica proveniente del civismo que se refiere, como lo diría la Real Academia de la Lengua, al "celo por las instituciones e intereses de la Patria", no sólo procura el bien material sino también el moral, intelectual y artístico, por tanto juega un papel fundamental en la realización de un pueblo y en la de cada ciudadano.

La democracia depende de la cultura y la participación de un pueblo. Se requiere de una cultura participativa que permita la actuación del pueblo a través de sus dirigentes y/o de los órganos que permiten la representatividad. A mayor cultura política participativa y cívica, existirá una democracia más fuerte y con mejores principios.

La cultura política nos muestra cuanta diferencia existe entre la humanidad respecto del fenómeno político. Lo peor que puede hacerse es señalar que un modelo es mejor que otro; repetir acríticamente lo que los eurocentristas han pensado para nosotros aunque se sabe que no funcionará. La cultura política nos muestra cuanta diferencia existe entre la humanidad respecto del fenómeno político.

El concepto y el enfoque sobre la cultura política nacieron vinculados a una valoración positiva de la democracia liberal; además de investigar que pilares sustentaban

dicho estilo de vida, se buscó legitimar la forma de gobierno de los países desarrollados en occidente. Este enfoque mostraba a las sociedades no occidentales como estancadas en una etapa premoderna o antimoderna por sus experiencias de desfase histórico. Por ejemplo, los estudios demostraban que las instituciones políticas no habían alcanzado el grado de eficacia que en occidente se implementó para mantener la democracia, o bien, simplemente no existían. Empero, los estudios sociales han mostrado que: Sistema Político, Democracia, Elecciones, Mercado, Liberalismo, Partidos, Derecho, Sistemas de Gobierno, etc., no son conceptos e instituciones que funcionen en todo tiempo y en todo lugar. Los sistemas políticos guardan enormes diferencias y el investigador debe observarlas para corregir la teoría.

Caso de Estudio: Tailandia[9]

El Reino de Tailandia[10] es un país del sudeste asiático, limita al noreste y al este con la República Popular de Laos; al sur con el Golfo de Tailandia y con Malasia; al sureste con el reino de Camboya; al noroeste y oeste con la Unión de Myanmar y con el océano Índico al suroeste.

Tailandia, con un 95% de habitantes budistas[11] y el resto cristianos, islamistas e hinduistas, tiene su capital en Bangkok, y entre las ciudades más importantes se encuentran Nakhon Sritha, Udon Thani y Ubon Ratchathani, Chiangmai, Songkla, Ayutthaya y

---

[9] Los datos empleados para la elaboración de esta parte son tomados de las siguientes páginas electrónicas: Embajada de México en Tailandia (http://portal.ser.gob.mx/tailandia/index), Embajada de Tailandia en México (http://www.thaiembassymex.com), http://www.guiamundialdeviajes.com, http://www.fao.org/docrep y http://www.iberglobal.com

[10] "Tailandia" Enciclopedia Microsoft® Encarta® Online 2009

[11] El budismo es la religión predominante. La cabeza de la jerarquía budista, el llamado patriarca supremo, es, por norma general, un miembro de la familia real. Aproximadamente el 95% de la población tai es budista, y el país cuenta con unos 18.000 templos y 140.000 sacerdotes budistas. Casi todos los hombres tailandeses que profesan este credo viven unos días, o incluso meses, en un wat o monasterio. Los musulmanes constituyen aproximadamente el 4% de la población. También hay comunidades cristianas e hindúes. El tipo de budismo que prevalece en Tailandia es el de la escuela **Theravada,** que hace hincapié en el potencial del individuo para alcanzar el nirvana, el estado puro, la reencarnación, el paso a una vida mejor. Ser un buen practicante te asegura una reencarnación mejor. Sin embargo, esta corriente budista está considerada como la más ortodoxa: el respeto por los antepasados forma parte fundamental de las prácticas espirituales tailandesas, así como la caridad y respeto hacia los monjes budistas.

Chonburi. Su idioma oficial es el Thai o Siamés, aunque también se habla chino, malayo e inglés, éste último en las ciudades más importantes y en círculos de negocios.

El clima tropical húmedo propio de las zonas de monzón identifica a Tailandia por lluvias abundantes que en su zona central comprenden desde el mes de mayo hasta noviembre, combinadas con temperaturas elevadas en marzo, abril y mayo. Estas características se acompañan de una geografía que comprende ríos caudalosos que nacen en las montañas del norte y que se nutren de otros ríos secundarios.

Estas condiciones climáticas y geográficas le han dado a Tailandia una tradición agropecuaria, ya que de su territorio total[12], el 34% es propio para el cultivo, que se caracteriza por ser de temporal en parcelas de aproximadamente una hectárea (10,000 metros cuadrados) por agricultor (ONU, 2004). Sin embargo, a pesar de que las condiciones naturales son propicias, la agricultura ha venido a menos a partir de los años sesenta debido a la tendencia internacional de proteger al sector industrial; pero en la década de los ochenta el gobierno tuvo que recurrir a los subsidios a la agricultura debido al descenso de los precios mundiales.

En la actualidad productos como el arroz, diversos frutales, el azúcar y el caucho mantienen a Tailandia dentro del mercado internacional, aunque la agricultura se considera más como una opción para la población desempleada que proviene de los servicios y de la industria.

Forma de Gobierno

Tailandia ha tenido tres reinos: El reino de Sukhothai (1257-1378) se caracterizó por una gestión personalista y un poder absoluto; el reino de Ayutthaya (1300-1700), por su parte, se basó en una noción hinduista de ejercer el reinado. Finalmente, el reino de Rattanakosin, establecido en 1782, es considerado una continuación de su antecesor. Al día de hoy, el gobierno no es absoluto, sino una monarquía constitucional, dotada de un sistema de pesos y contrapesos que lo hace una de las democracias más fuertes y consolidadas de Asia.

[12] La fuente indica que el territorio total de Tailandia es de 5,140 kilómetros cuadrados, mientras el trabajo monográfico elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de España señala 515.115 kilómetros cuadrados. Este mismo dato aparece en la página de la embajada de Tailandia en México: http://www.thaiembassymex.com

El país logró sobrellevar la convivencia con occidente desde el S. XIX; aunque estuvo administrado por países imperialistas evitó la colonización y ello ha permitido la subsistencia del linaje real (Díaz, 2001). La Monarquía Parlamentaria Constitucional en Tailandia está diseñada al modo occidental, en la figura del Monarca, como Jefe de Estado. El poder legislativo reside en la Asamblea Nacional, cuya forma es bicameral compuesta por el Sapha Phuthaen Ratsadon (Cámara Baja o de Representantes) y un Senado (Wuthisapha). Los miembros de ambas cámaras son electos por sufragio universal. El más alto nivel judicial lo ocupa el Tribunal Supremo o Sandika, cuyos jueces eran designados por el monarca. El poder ejecutivo lo forma un Primer Ministro y un gobierno de 26 miembros que son responsables ante la Asamblea Nacional.

> "Tailandia es actualmente una monarquía constitucional con una forma democrática de gobierno. Ello significa que tiene un rey con carácter vitalicio designado, en este caso, por orden hereditario y un congreso bicameral que comprende el senado y la casa de representantes. Hasta 1997, los senadores eran designados por el rey a través del primer ministro; sin embargo, a partir de ese año, con la promulgación de una nueva constitución, su elección se lleva a cabo mediante votaciones generales, al igual que la de los miembros de la casa de representantes" (Sheinbaum, 2007).

Su Majestad, el Rey, comanda las fuerzas armadas y constituye una figura sagrada tanto para el sistema político como para la comunidad budista; es el órgano de poder más importante y en torno suyo giran los demás poderes. El monarca ascendió al trono en 1946 y es un hombre altamente estimado y reverenciado en parte porque constituye una personalidad divinizada por la comunidad, pero además por sus labores filantrópicas a favor de las zonas más pobres de su país.

El poder ejecutivo es encabezado por un primer ministro que debe ser un miembro del Parlamento y se auxilia de un gabinete, formado por 14 ministerios que se dividen la administración del reino. Estos son los ministerios son Finanzas, Comercio, Industria, Agricultura, Defensa, Ministerio del Interior, Justicia, Educación, Asuntos universitarios, Salud Pública, Ciencia Tecnología y Ambiente, Ministerio del Trabajo y Bienestar Social, Transporte y comunicaciones y Asuntos Extranjeros.

Por su parte, el poder legislativo se conforma con dos cámaras: *house of representatives*, que cuenta con 500 miembros electos de forma popular; de ellos 400 son electos en distritos electorales y 100 mediante representación proporcional. La cámara de senadores, *upper house*, es electa desde el año 2000 también de manera popular.

Historia del sistema político

La historia política contemporánea de Tailandia es muy rica, ya que su situación combina amplios recursos naturales, un territorio grande y con salida al mar, y una religión que aunque no es oficial está íntimamente vinculada al ejercicio del poder político.

Durante el siglo XIX, Siam, como se denominó hasta 1939, fue asediada tanto por Francia como por el Reino Unido y aun cuando conservó su independencia éstas potencias se alimentaban con sus recursos forestales y agrícolas.

La monarquía absoluta terminó en 1932 y dio paso a una monarquía constitucional (que permaneció hasta 1947). A partir de entonces ha procurado frenar el avance del comunismo y consolidar un régimen democrático. Entre 1932 y 1947 el país vivió un período de monarquía constitucional. Más tarde, en 1949 adopta su denominación actual, Tailandia.

Tras el golpe de Estado de Pridi Phanomyong en 1932, fue aprobada una Constitución provisional, que confió el gobierno a un comité del Partido del Pueblo, que había promovido el golpe, y el poder legislativo a un Senado designado por el mismo partido, con el objetivo de acceder de forma progresiva al sufragio universal. El reinado de Ananda Mahidol (1935-1946), que subió al trono con sólo diez años bajo la protección de un Consejo de Regencia, pasó sucesivamente, y en distintas fases, por diversas influencias: a la británica durante las dos guerras británicas, le sucedió la japonesa durante la Segunda Guerra Mundial, para dejar paso, durante la posguerra, a la estadounidense, hasta establecer una firme alianza con EE UU. La vida política posterior a 1945 se caracterizó por períodos de régimen militar salpicados por breves etapas de gobierno civil democrático.

En 1946 comenzó el reinado de Bhumibol Adulyadej (Rama IX), y desde 1947 se inició una continuada e interminable serie de golpes de Estado y dictaduras militares, con escasos y cortos intervalos de gobiernos democráticos y constitucionales[13], siempre finalizados con nuevos golpes de Estado. Así, la Constitución de 1949, elaborada por el

[13] Desde la abolición de la monarquía absolutista en 1932 se han producido 23 golpes de Estado. Tailandia mantiene 17 constituciones en su historia; la mayor parte han sido productos de los golpes de estado. Con las constituciones de 1974, 1978 y 1997 se legalizaron los partidos políticos y se introdujo más democracia; sin embargo, esta condición ha sido limitada. Las autoridades de Tailandia impiden la participación del público en la toma de decisiones; persiste una cultura del secreto y corrupción que inunda el Estado.

Partido Demócrata, de signo liberal, fue abolida por el golpe de Estado protagonizado en 1951 por el mayor Pibul Songgram, que, con su política anticomunista y en contra de China, se acercó a la influencia de EE UU. En 1957, el golpe de Estado del general Sarit Thanarat acabó con la carrera de Pibul.

La Asamblea Nacional nombró primer ministro a Poti Sarasin, quien convocó elecciones en las que ningún partido obtuvo mayoría absoluta. Se formó un Gabinete presidido por el general Thanom Kittikachorn (1958), pero un nuevo golpe de Estado, dirigido también por el mariscal Sarit Thanarat, se adueñó del poder, obligó a dimitir al Gabinete, disolvió la Asamblea, derogó la Constitución y prohibió todos los partidos políticos. El rey promulgó por decreto una Constitución provisional que concedía poderes casi absolutos al primer ministro Sarit Thanarat (1959) y nombró una comisión encargada de elaborar una nueva Constitución que, entre tanto, ejercería las funciones legislativas.

La ofensiva de las tropas comunistas en Laos ocasionó diversos incidentes fronterizos (1962), lo que motivó la presencia en el país de cinco mil soldados estadounidenses. A finales de 1963 murió Sarit Thanarat y para sucederle en el cargo de primer ministro fue nombrado Thanom Kittikachorn. Desde principios de 1970, la acción guerrillera en Tailandia se fue incrementando, sobre todo en el extremo norte del país. Las tribus montañesas, meos, juntamente con los partidos comunistas, estaban en abierta rebeldía contra el Gobierno de Bangkok. En 1971 el partido revolucionario del primer ministro, mariscal Thanom Kittikachorn, disolvió el Parlamento y el Gobierno y anuló la Constitución; pero el rey Bhumibol Adulyadej[14] seguiría como consejero del trono.

[14] Es el menor de los tres hijos del príncipe Mahidol de Songkla y de la princesa Sri Sangwalya, y nieto del famoso rey Chulalongkorn (Rama V), fue educado en selectos centros privados en Lausana (Suiza) y Bangkok. Aunque su familia no encabezaba la línea de sucesión, la abdicación de su tío, el rey Prajadhipok (Rama VII), el 2 de marzo de 1935 elevó al trono al hermano mayor de Bhumibol, Ananda Mahidol. El 9 de junio de 1946 éste apareció muerto en extrañas circunstancias (por un tiempo se sostuvo una causa accidental, pero luego se habló de asesinato, hipótesis acreditada en la actualidad), y Bhumibol, que se encontraba estudiando Ciencias en la Universidad de Lausana, hubo de regresar precipitadamente para asumir la sucesión.

En los años posteriores tuvo nuevas estancias en la ciudad suiza para completar su formación científica y extenderla a las áreas de Ciencias Políticas y Derecho, directamente relacionadas con sus nunca previstas responsabilidades institucionales. En 1951 finalizó sus estudios y regresó definitivamente a Tailandia. El 28 de abril de 1950 contrajo matrimonio en el palacio Sra Pathum de Bangkok con una miembro de la casa real, Mom Rajawongse Sirikit Kitiyakara (nacida en 1932), que se convirtió en reina con el nombre de Sirikit, y el 5 de mayo siguiente fue coronado formalmente rey de Tailandia, el noveno monarca de la dinastía Chakkri.

La real pareja tuvo cuatro hijos: Ubol Ratana (nacida en 1951, que luego renunció al título de princesa), el príncipe heredero Maha Vajiralongkorn (nacido en 1952), la princesa Maha Chakri Sirindhorn (1955) y la princesa Chulabhorn (1957). Bhumibol tiene una hermana, la princesa Kalyani Vadhana.

En 1973 comenzaron una serie de manifestaciones solicitando una nueva Constitución y el rey destituyó a Kittikachorn y nombró para sustituirle a Sanya Dharmasakti. En las elecciones de 1976 resultó vencedor el Partido Democrático, a la cabeza del cual figuraba Seni Pramoj, quien días después fue nombrado oficialmente primer ministro, pero el Ejército, mediante un nuevo golpe de Estado, se hizo con el poder. El almirante Sangad Chaloryoo, dirigente del golpe y nuevo jefe de Gobierno, abolió la Constitución, promulgada en 1974, y disolvió el Parlamento elegido libremente en las últimas elecciones. Tras el pronunciamiento militar se promulgó una nueva Constitución y Tanin Kriavixien fue designado para formar nuevo Gobierno, asesorado por una Junta Militar. Al cumplirse un año de gobierno civil las Fuerzas Armadas tomaron de nuevo el poder, clausurando el Parlamento y suspendiendo las garantías constitucionales. Un nuevo golpe de Estado, esta vez llevado a cabo por el general Kriangsak Chamanan, en 1977, derrocó al Gobierno y nombró un Consejo Revolucionario, del que asumió la presidencia, y promulgó una nueva Constitución que, con carácter provisional, atribuía todo el poder al Gobierno, asistido de un Consejo Nacional.

En 1980, falto de apoyo político y popular, el primer ministro Caminan dimitió de su cargo y fue designado para sucederle el general Prem Tinsulanond, quien formó un Gobierno de coalición, manteniéndose en el poder a pesar de las tensiones internas y externas. En 1988, el primer ministro Prem Tinsulanond disolvió el Parlamento y convocó

Muy querido por su pueblo, en 1996 Bhumibol celebró su cincuentenario en el trono y en 2000 continuaba siendo el jefe de Estado más veterano del mundo. Investido de atribuciones estrictamente formales (que incluyen el nombramiento del primer ministro y la disolución de la Asamblea Nacional), Bhumibol ha sido testigo excepcional de la agitada historia del país en la última mitad del siglo, trufada de golpes de Estado, dictaduras militares alternadas con regímenes civiles, violencias políticas de diversa índole y crisis de gobierno circunscritas al normal juego político, conforme a la democracia parlamentaria instalada definitivamente en 1992. Sírvase citar que a lo largo de su excepcional reinado ha tomado juramento a una veintena de primeros ministros, civiles y militares.
Tras la sangrienta represión militar en mayo 1992 de los estudiantes en Bangkok, que protestaban por el nombramiento del general Suchinda Kraprayoon como primer ministro, Bhumibol intervino directamente, por primera y última vez, en los asuntos políticos del país. El 21 de mayo, en una demostración del respeto profesado a su figura (la institución monárquica nunca ha sido puesta en cuestión por gobierno alguno), mandó llamar a los protagonistas de la crisis, el propio Suchinda, el general y ex primer ministro Prem Tinsulanond y el líder opositor Chamlong Srimuang, quienes comparecieron ante él sumisos y arrodillados. Como consecuencia, dos días después Suchinda dimitía y huía del país, de manera que el 14 de junio pudo formarse un gobierno civil aceptado por todos los partidos,
Por otro, lado en abril de 1994 Bhumibol realizó en Laos su primer viaje al extranjero en 27 años (desde su segunda visita a Estados Unidos, en junio de 1967) para la inauguración del llamado "puente de la amistad" sobre el río Mekong, proyecto conjunto entre los dos países que certificó el final de largos años de relaciones de hostilidad (Ortiz de Zárate, 2001).

elecciones generales. Celebradas éstas, se formó una coalición de gobierno presidida por Chatichai Choonhavan como primer ministro, quien firmó un tratado con Laos para solventar los conflictos fronterizos entre ambos países. El enfrentamiento entre el Ejército y el primer ministro por el tema de Indochina y las acusaciones de corrupción en la administración, tras su llegada al poder, enturbiaron la atmósfera política. Igualmente aumentaron las tensiones entre los miembros de la coalición, especialmente en el Partido Democrático y en el Chart Thai. Durante 1990 las relaciones entre Chaticai y el Ejército fueron deteriorándose, pese a la buena situación económica que atravesaba el país. Tras el nombramiento como viceministro de Defensa del general Arhit Kamlangek, enemistado con la cúpula militar, en 1991 se produjo un nuevo golpe de Estado que derrocó al primer ministro Chatichai Choonhavan, al que acusaron de tolerar la corrupción, y se formó un Comité Nacional para el Mantenimiento del Orden, íntegramente compuesto por militares y dirigido por el general Sunthorn Kongsompong, que encargó a Anand Panyarachun la formación de un Gobierno en el que los militares se reservaron las carteras de Defensa e Interior.

En las elecciones legislativas, celebradas en marzo de 1992, los partidos conservadores, favorables a la Junta Militar, consiguieron la victoria, y Narong Wonsan fue nombrado primer ministro, pero ya antes de su toma de posesión se hicieron públicas sus conexiones e implicación directa con el narcotráfico, y el general Suchinda Krapayoon, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y hombre fuerte de la Junta Militar se hizo cargo del poder. La alternancia de golpes de Estado y la corrupción gubernamental provocaron el estallido de la protesta ciudadana hasta que el general Suchinda se vio obligado a presentar la dimisión. En mayo fueron aprobadas dos enmiendas a la Constitución orientadas a limitar la influencia militar en el Gobierno del país y en junio fue nombrado primer ministro Anand Panyarachun, que convocó nuevas elecciones para septiembre, de las que salió ganador el Partido Democrático, del tecnócrata Chuan Leekpai, que fue nombrado primer ministro, al frente de una coalición de cinco partidos antimilitaristas.

En octubre de 1993, Tailandia, a pesar de su tradicional amistad con EE UU, fue admitida como miembro de pleno derecho del movimiento de Países No Alineados. A finales de 1994 el primer ministro Chuan Leekpai quedaba políticamente muy debilitado

tras cesar al general Chaovalit Yongchaiyut, líder del Partido de la Nueva Aspiración, y a otros ministros de esta formación, con lo que perdía la mayoría absoluta en la cámara de representantes. En las elecciones de julio de 1995 el partido más votado fue el Chart Thai (Nación Tailandesa), liderado por Barhard Silpa-archa, que pactó una coalición de gobierno con otros cinco partidos para convertirse en el nuevo primer ministro.

Desde la Guerra Fría, Tailandia ha sido un aliado estratégico de Estados Unidos en el sudeste asiático. Empero, más que copiar el modelo democrático de los norteamericanos, el apoyo de los gobiernos estadounidenses ha servido para implantar gobiernos conservadores y autoritarios que han permitido pocos avances en el desarrollo de la democracia y los partidos políticos. Tailandia ha tenido una veintena de Golpes de Estado desde 1932 (Sheinbaum, 2007; Díaz, 2001) por lo que permanece como un país políticamente inestable. Los conflictos se han relacionado con la fuerte tensión que existe entre las facciones que pugnaban por un sistema igualitarista y aquellos que bregaban por el capitalista, así como por los enfrentamientos entre mantener la condescendencia con las clases tradicionales tailandesas o gobernar de acuerdo a los intereses sociales mayoritarios. A partir del golpe militar de 1991, se creía que el país finalmente se institucionalizaría como una democracia participativa moderna.

En 2006 los militares del autodenominado “Consejo para la Reforma Democrática”, bajo el mando de Sondhi Boonyaratglin toman el poder, acabando con 15 años de democracia en el país. El ejército derrocó al Primer Ministro Thaksin Shinawatra del partido Thai Rak Thai (los tailandeses aman Tailandia) justificando su acción en supuestos actos de corrupción financiera y populismo. Las fuerzas del Real Ejército Tailandés tomaron Bangkok, la Junta Militar que formaron disolvió los poderes ejecutivo, judicial y legislativo, impuso la ley marcial y prohibió las actividades políticas, estableciendo además la censura de prensa y el control de las comunicaciones.

Empero, el ejército obtuvo el beneplácito del Rey Bhumibol Adulyadej y nombró un nuevo poder ejecutivo, así como dictó una Constitución provisional[15]. El apoyo del Rey y

---

[15] Los puntos esenciales del nuevo texto constitucional establecían que:
1.El Consejo para la Reforma Democrática se convierte en el Consejo de Seguridad Nacional con facultades para cesar al Primer Ministro y/o a alguno o todos los miembros del gabinete bajo las órdenes de su Presidente, el general Sonthi.
2.Se creará una Asamblea Nacional de 250 miembros elegidos por el Consejo Nacional de Seguridad y con la aprobación del rey. Ninguno de ellos podrá ser Ministro.

de la población Tailandesa al líder del golpe militar, redujeron las posibilidades de restauración democrática que pretendían algunos débiles levantamientos sociales. El ejército se muestra como el principal arbitro de la situación política; cuando la cosas salen mal, aparecen los tanques en escena aunque sólo para atemorizar pues no se han dado represiones extremas. El propósito de los militares era anular al partido Thai Rak Thai e imponer al Partido Demócrata.

La inestabilidad política ha continuado. El primer ministro designado después del golpe de estado, el ultraderechista Samak Sundaravej, el que más tiempo ocupó el cargo, fue inhabilitado el 9 de septiembre por el Tribunal Constitucional. El viceprimer ministro, Somchai Wongsawat, cuñado de Shinawatra y socio de Sundaravej en el Partido del Poder del Pueblo (PPP), asumió sus funciones y el 17 de septiembre fue ratificado en el cargo por el Parlamento. Sin oficina en la que despachar con su Gabinete, Wongsawat instaló su cuartel general en el viejo aeropuerto de Don Muang, a unos 30 kilómetros al norte de la capital tailandesa, lejos del campamento montado por los manifestantes en el palacio de Gobierno. En una situación parecida a la de Sundaravej, el Constitucional volvió a romper el “impasse” con una sentencia por fraude electoral que disolvieron a los tres principales partidos de la coalición gobernante e inhabilitaron para desempeñar funciones públicas a sus dirigentes, incluido Wongsawat, cuyo mandato de 75 días pasará a la historia tailandesa porque nunca pudo estrenar su despacho oficial. Ese mismo día, 2 de diciembre, la Alianza declaraba victoria y anunciaba el final de las protestas.

El viceprimer ministro Chaovarat Chanweerakul asumió las riendas del Gobierno por poco tiempo. En 2008, el Parlamento elegía al líder del opositor Partido Demócrata, Abhisit Vejjajiva, primer ministro. Este personaje se encuentra vinculado al ejército y las élites neoliberales.

3.Se nombrará un grupo de 35 personas encargadas de la redacción de un nuevo texto constitucional para octubre de 2007. Este grupo estará integrado por 10 expertos legales elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional y 25 a propuesta de una Asamblea Popular de 2.000 miembros, elegida también por dicho Consejo.
4.Los partidos políticos tienen prohibida su participación en la elaboración del texto constitucional.
5.Todas las decisiones tomadas por el Consejo para la Reforma Democrática desde el golpe de Estado del 19 de septiembre permanecerán en vigor, incluyendo las restricciones a las libertades públicas, censura de prensa y demás.
La nueva norma garantiza la inmunidad de la Junta Militar por el golpe de Estado y las decisiones tomadas hasta la fecha. En http://es.wikipedia.org/wiki/Golpe_de_Estado_en_Tailandia_en_2006

> "(...) parece extraño que el rey de este país asiático haya aprobado y legitimado esta acción. Sin embargo, hay que subrayar que no es la primera vez en sus 60 años de reinado que Bhumibol Adulyadej juega un papel fundamental en la agitada vida política tailandesa. En la década de los años setenta intervino para frenar la violencia con que fueron reprimidas las protestas estudiantiles: abrió las puertas del palacio a los estudiantes y nombró al entonces primer ministro como rector de la Universidad (...) en 1991, el rey utilizó su poder para sancionar al general Suchinda Krapayoon quien había dado un golpe militar y restituir (...) al gobierno civil (...) quedan dudas sobre si el apoyo brindado a una acción militar de este tipo no implica un retroceso en la consolidación de un país democrático, en el cual sea respetada la voluntad de sus ciudadanos (...) con el golpe militar se hace evidente la ausencia de mecanismos legítimos que permitan destituir del poder a quien ha cometido actos en contra de la ley. Si bien es cierto que en Tailandia existe un sistema democrático que permite la elección de los miembros del poder ejecutivo y legislativo, el único medio empleado hasta ahora para revocar un mandato ha sido el uso de la fuerza" (Sheinbaum, 2007).

El monarca usó los poderes extraordinarios que le concede la constitución para legitimar a los golpistas y exhortar a la población que inhibiera manifestaciones contrarias a la Junta Militar. Bhumibol Adulyadej juega un papel casi divino en la estructuración de la sociedad tailandesa, por esta razón se explica que la mayor parte de la población haya acatado las instrucciones de los generales y, sobre todo, aceptado la imposición del Partido Demócrata cuya línea ideológica es claramente conservadora y neoliberal. Este ha sido el papel de la mayor parte de los monarcas: constituirse como el termómetro que controla la modernización; cuando ésta avanza el Rey utiliza sus facultades para detenerla. Las prácticas religiosas se centralizan en el emperador; éste posee la capacidad de vincular el cielo y la tierra.

> "Rama VI (…) Vajiravudh (…) se empeñaba en defender (la monarquía absoluta…) con tanto más éxito cuanto que la oposición no estaba entonces organizada ni coordinada. "Es todavía demasiado pronto en Siam para adoptar el régimen parlamentario…", consideraba. "El ir demasiado aprisa en esta cuestión podría resultar perjudicial…Esta bien hablar de república, de democracia, de libertad cuando se tiene una cultura europea, pero los chinos y los siameses, ¿qué saben de eso?" (Doré, 1976: 149).

El Dr. Giles Ji Ungpakorn – autor del libro "Un golpe de Estado para los ricos" –, considera que la crisis de Tailandia es una guerra de clases entre la elite neoliberal-militar, leal al rey, y un emergente movimiento republicano que lucha por el regreso de la democracia al país (Olvera, 2009).

El conflicto entre las camisas rojas (demócratas-populistas) y las camisas amarillas (conservadores-militares), se ha convertido también en una pelea por modernizar finalmente Tailandia (hasta volverla una república demócrata) y una tendencia

reaccionaria[16] que quiere preservar la figura del monarca y el budismo. Por supuesto, las dos facciones podrían representar a clases sociales: camisas rojas[17]-clase media y clase baja versus camisas amarillas-clase media alta y clase alta. Sin embargo, dadas las condiciones históricas y culturales de este país, no es posible acomodar el concepto marxista de clases sociales a dicha situación. Por ejemplo, el Monarca se hace apoyar en amplios sectores de pobres que respetan el budismo y el panteísmo.

> "La elite tailandesa piensa que los pobres no están preparados para la democracia –dice Ji Ungkaporn– (...) Es una excusa para no respetar los resultados de las elecciones. La realidad es que no son capaces de ganar. Por ejemplo, el Partido Demócrata no está preparado para hacer políticas públicas que beneficien a los pobres de Tailandia, y el mal llamado Partido Demócrata en el gobierno fue llevado al palacio por el ejército (...)" (Olvera, 2009).

En la colorida crisis tailandesa se enfrentan los camisas "amarillas" monárquicos, conservadores y predominantemente urbanos con las columnas "rojas" y mayoritariamente rurales del ex Primer Ministro Thaksin Shinawatra. Esto se explica por el hecho de que durante gran parte del auge económico de Tailandia de las últimas dos décadas la riqueza ha permanecido principalmente el área metropolitana de Bangkok, bastión de la próspera clase media urbana, generando un profundo resentimiento en la mayoría rural. Los Camisas Amarillas (PAD) han tenido un comportamiento violento hacia la población y sus opositores. Este comportamiento, sin embargo, es apoyado por la Monarquía, las Fuerzas Armadas, la Policía y los Empresarios. Su función se asimila a una especie de guardias blancas que aterrorizan a la población para evitar la disidencia y ser el brazo armado del régimen. El PAD cree que el proceso político debe basarse en los valores que identifican

---

[16] El Partido Demócrata del premier Vejjajiva se vio beneficiado en 2008 por el Tribunal Constitucional de Tailandia, que disolvió la coalición de gobierno pro-Thaksin de Samak Sundaravej por presunto fraude electoral e instaló a Abhisit Vejjajiva en el poder. Los Camisas Amarillas son los fundadores de la Alianza Popular Democrática (PAD), un grupo con tendencias fascistas, apoyado por los sectores más conservadores del ejército, políticos del Partido Demócrata y líderes de la patronal tailandesa. Desde 2006 han pedido una reducción de la democracia en Tailandia, en favor de un "Nuevo Orden" dictatorial. También han repetido que la mayoría de tailandeses, especialmente los pobres, son demasiado ignorantes para tener derecho a voto. Dieron apoyo al golpe de estado de 2006, tomaron el edificio del Gobierno y bloquearon el Parlamento con grupos armados, afirmando que estaban allí luchando por el rey. Los Camisas Amarillas representan una alianza elitista y reaccionaria de sectores que no quieren ver peligrar sus privilegios con el fortalecimiento de las clases populares pobres, que forman la mayoría del electorado.

[17] Los Camisas Rojas son un movimiento a favor de la democracia. Se trata de un movimiento amplio y plural, formado en gran parte por las clases más empobrecidas. Aparte de luchar por la democracia, los Camisas Rojas empiezan a llevar a debate público la dictadura del rey y su Consejo de Estado, rompiendo así el tabú mediático que rodeaba la Casa Real desde hacía décadas. Para este grupo, la democracia real significa el final de la dictadura de la junta militar y que ha permitido a los generales, los consejeros privados del rey y las élites conservadoras, actuar al margen de la Constitución.

Tailandia con la moderación y la benevolencia de sus líderes y que las masas populares no están preparadas para ejercer sus derechos electorales. Esta organización se identifica con los sectores tradicionales y están vinculados a las prebendas del Estado, al mantenimiento de los privilegios y a una economía exportadora basada en mano de obra barata.

> "Estos manifestantes que iban vestidos de amarillo, color que simboliza al Rey Bhumibol pertenecen a la clase media y alta del país, es decir, aquellos que disfrutan de una buena economía, mientras que la gran parte de la población pertenece a las clases más desfavorecidas. Los amotinados representan aproximadamente un 20% de toda la población, es decir, son una gran minoría. Ellos se defienden a través de la Alianza del Pueblo para la Democracia. Pero ¿Qué tipo de democracia? Para este sector minoritario, el sufragio debe consistir en que las élites tailandesas controlen un porcentaje determinado de los votos con el objetivo de garantizar el gobierno que ellos quieran, un 70% de los escaños aproximadamente. Según los amotinados este sistema es la única forma con la que se puede garantizar el control de la corrupción política" (Cabrera, 2009).

En el lado contrario, las Camisas Rojas se han agrupado en la Unión por la Democracia contra la Dictadura (UDD) y mantienen una fuerte organización social que pide la ayuda internacional para restaurar la democracia en Tailandia. Pretenden instaurar la república y secularizar a la sociedad; aunque están identificados con campesinos y obreros sus ideas son más bien progresistas y buscan, del mismo modo, corregir la estrategia de crecimiento y una ampliación del mercado interno, lo cual choca con los intereses actuales.

> "La brecha entre campo y ciudad hizo que la población rural cayera en la compra de votos y las redes clientelistas de los poderosos, mientras que los políticos electos se enriquecían mediante la corrupción y las prebendas. A su vez, el ejército entraba en escena cada cierto tiempo (en promedio, una vez cada cuatro años desde 1932), ostensiblemente para suprimir la corrupción, pero retardando con ello el desarrollo democrático. Todo esto cambió cuando Tailandia promulgó una constitución en 1997 que promovía la transparencia y responsabilidad política y la estabilidad y efectividad del gobierno. Su resultado lógico pero imperfecto fue el triunfo de Thaksin y su una vez invisible partido Thai Rak Thai, que se convirtió en el primero en completar un mandato y ser reelecto, por una arrolladora mayoría en 2005. El populismo de Thai Rak Thai ofrecía una redistribución del ingreso, salud de bajo coste, esquemas de microcrédito y una enorme variedad de innovaciones para que el país se hiciera parte de la globalización del siglo veinte. La conexión directa de Thaksin y su partido con el electorado obvió y amenazó la tradicional trinidad (Monarquía, Ejército, Burocracia) que por tanto tiempo había tenido la última palabra en Tailandia" (Pongsudhirak, 2009).

El Poder Judicial también legitimó el ascenso al poder de los militares y de la oligarquía, emitió un fallo judicial que proscribió por cinco años al Thai Rak Thai[18], y a todos sus dirigentes, incluido el depuesto primer ministro Thaksin Shinawatra. Con esta acción se observa que el *status quo* de este país se resiste a secularizar el poder y a promover una convivencia basada en las instituciones.

Conclusión

En el parlamentarismo la distribución del poder es diferente al presidencialismo. El poder legislativo está a cargo de un parlamento bicameral electo popularmente; el poder ejecutivo está compartido por un jefe de Estado (el rey, como autoridad tradicional) y un jefe de Gobierno (primer ministro), quien es electo por el Parlamento de entre sus miembros y que puede proponer un gabinete con miembros del parlamento.

El primer ministro y el gabinete tienen que rendir cuentas al Parlamento, ya que este órgano lo eligió y además puede sustituirlo en cualquier momento. El Parlamento, por su parte, le rinde cuentas al pueblo que lo ha elegido y que lo puede destituir con la intervención del jefe de Estado y del primer ministro.

Finalmente, el rey, como jefe de Estado no debe rendir cuentas a nadie, aunque toma el parecer del Parlamento para algunas decisiones estratégicas, como el manejo de las fuerzas armadas.

Este mecanismo para controlar las fuerzas del poder ejecutivo y del legislativo hacen que exista una gobernabilidad estable, debido a que los poderes se vigilan mutuamente.

¿Qué ha sucedido con el parlamentarismo en Tailandia? Pues bien, la democracia en éste país se ha marchado. El régimen parlamentario no fue capaz de institucionalizar la vida política y plantear una convivencia democrática. El sistema parlamentario no sólo se estremeció con el golpe de estado del 2006 sino que está a punto de derrumbarse.

[18] Entre 14 y 16 millones de votantes dieron el triunfo al TRT en dos elecciones parlamentarias consecutivas, en 2001 y 2005, con mayorías aplastantes, nunca vistas desde que Tailandia se convirtió en una monarquía constitucional en 1932.

No han sido las causas que se atañen como desventajas del parlamentarismo las que ocasionaron el golpe de estado. Cuando se pretende hablar de las desventajas que ofrece esta forma de gobierno, por lo general, se enumeran las siguientes características:

a) Pluripartidismo: El sistema parlamentario genera la aparición de muchos partidos políticos dado que todos los sectores llegan a tener representación.
b) El parlamentarismo beneficia el ascenso de la izquierda o partidos con causas sociales.
c) Genera una mayor fragmentación en sociedades heterogéneas.

Puede decirse que la característica de permitir el ascenso de la izquierda –en el caso de Tailandia el partido Thai Rak Thai– generó políticas y comportamientos que radicalizaron la sociedad y por ello ocurre el golpe de estado. Empero, las intentonas golpistas en este país han tenido un amplio abanico de hechos; no siempre han estado dirigidas contra gobiernos de izquierda o socialistas. Este señalamiento, sin embargo, sería falso; el Canciller no había dado motivos populistas o igualitaristas-revolucionarios para ser derrocado, el Premier gozaba de una amplia base de legitimidad social.

Más bien ha sido la cultura política de Tailandia lo que generó la falla del parlamentarismo. El panteísmo y el budismo son religiones del conformismo social y la pobreza (Badie y Hermet, 1993) que mantienen a la sociedad en condiciones de súbdito mientras una élite dirigente conserva el poder por mucho tiempo.

> “(...) la actual crisis política tailandesa es producto de una ideologización (resultado de un proceso histórico) de la sociedad que supone como directiva fundamental la búsqueda de la libertad individual, es la diferencia de rituales propios de cada familia. Se trata de una misma religión, que es encarada de manera distinta dependiendo del linaje. Existe una religión, que supone valores comunes, pero que principalmente supone libertad al llevarla a cabo (aunque no es individual, sino familiar); supone la disminución del conjunto comunidad, que sólo abarca a los miembros de la familia, y que los hijos podrán reconstruir luego del matrimonio. No se trata de una misma sociedad, sino de diferentes comunidades (o hasta individuos) libres. Los conflictos desatados en la región no son más que el traslado de esta ideología al plano político. Se trata de dos partidos políticos que representan a dos sectores de la población: Por un lado el Partido Poder del Pueblo (PPP) que representa mayoritariamente a los miembros de masas rurales pobres, y por el otro Alianza Popular para la Democracia (APD) que representa a individuos de clases medias urbanas, el sector militar, la élite adinerada y sectores monárquicos que desde mayo dictan en la calle la agenda política nacional. Particularmente llama la atención que sea el partido defensor de la

> democracia, quien se haya manifestado en contra de los dos últimos ministros que son producto de la elección de la cámara de representantes elegidos democráticamente (teniendo en cuenta que se trata de una monarquía parlamentaria)" (Scetta, 2008).

El partido Thai Rak Thai se constituyó como una propuesta modernizadora que puso en riesgo el papel divino de la Monarquía tailandesa y su aristocracia. El Golpe de Estado es promovido por la clase dirigente que, dadas las creencias religiosas de esta sociedad, impone la aceptación social en base a los usos y costumbres.

La cultura política como variable distorsionadora del sistema político se confirma en este caso de estudio: *son los valores culturales, la fragmentación o cohesión social, los que permiten que un determinado entramado institucional funcione*, se ha comprobado. La cultura es un elemento distorsionador y hasta peligroso de cualquier sistema político. La quiebra de la democracia en Tailandia se origina por la cultura política y no en el diseño institucional del parlamentarismo.

En esta forma de gobierno existen los mecanismos institucionales para resolver crisis políticas de esta naturaleza; por ejemplo, en una nación democrática de tipo parlamentario, el Jefe de Estado –sea Monarca o Presidente– pudo haber destituido al Canciller así como disolver al Parlamento para luego convocar a elecciones. En el caso de este país asiático no fue así, el Rey legitimó una forma violenta de acceso al poder –el Golpe de Estado– para mantener su posición paternalista y todopoderosa. Y, sobre todo, para detener la historia en su país. El parlamento es el principal de los componentes del régimen, es un factor que irradia legitimidad, estabilidad y democracia sobre los partidos y sus líderes, a los que la necesidad suele inclinar en esta fase, más que a la confrontación, a la cooperación y legitimación recíproca, sobre el gobierno, al que respalda y avala con su apoyo. El Monarca Tailandés pisoteó todo ello.

Tailandia, como muchas naciones extraoccidentales, no ha secularizado el poder político. Este elemento constituye un paso significativo en la evolución de los pueblos, para Europa significó el salto cuántico que le permitió pasar del antiguo régimen monarquista y feudal a las democracias modernas. De nada sirve tener un notable avance económico y tecnológico si en política permanecen el clientelismo y el poder sacralizado; el subdesarrollo y la ignorancia se vuelven la cotidianeidad de un pueblo. La religión es la base de la cultura en toda sociedad; de ahí que la sumisión, obediencia y respeto que los

tailandeses le tienen al Monarca devenga del papel religioso que juega. Por lo tanto, los tailandeses son más bien súbditos que ciudadanos. El respeto por el Rey ha provocado que la sociedad idolatre la Monarquía pero sea incapaz de respetar las instituciones del gobierno; por ejemplo, la sociedad no rechazó el Golpe de Estado de 2006.

> "El budismo (preconiza…) el conformismo, una ética y moral centralizadora de lo social. Posee un gran desprecio por lo político; aconseja retirarse del mundo y del servicio del imperio. El orden político depende de la armonía de los valores y prácticas colectivas, la primacía de los intereses de grupo sobre el individuo apoyan el esfuerzo de la totalidad del grupo. Para ésta cultura, las sociedades poderosas deben ser universalistas; las débiles son particularistas" (Huntington, 1997:129).

La concepción budista de la pasividad y el desprendimiento de lo material para buscar y atesorar riqueza espiritual trae como consecuencia que la sociedad esté conforme con el despotismo carismático que ejerce el Monarca. Con todo y ser una nación con notables progresos económicos, moderna tecnología y empresas competitivas; la mayor parte de la sociedad vive una condición de súbdito en todas las dimensiones: política, económica, social y religiosa. Tailandia vive una involución democrática en función de su cultura y una élite política que no quiere modernizarse ni perder sus privilegios.

Ahora bien, ¿qué lección puede extraerse del estudio sobre Tailandia para los países latinoamericanos presidencialistas y particularmente para México? Probablemente la de la cultura política. Este es el elemento que permite comprobar porque en éste país asiático hay tantos golpes de estado y permite también señalar las fallas del presidencialismo.

En México se ha avanzado, más que en Tailandia, en algunas dimensiones del liberalismo; por ejemplo, la secularización[19]. Empero, aunque en el país hay elementos modernos importantes, existe un gran problema con otra deidad que no se ha podido erradicar: el corporativismo. El grave problema que viven los mexicanos es que no han cambiado las reglas formales e informales del Estado que construyó el régimen de la revolución mexicana; un régimen construido sobre una base corporativa, siendo la primera agrupación de masas el partido nacional revolucionario, partido de la revolución mexicana, finalmente transformado en Partido Revolucionario Institucional (PRI). El corporativismo

---

[19] Sin embargo, algunos estudiosos del tema religioso como Elio Masferrer Khan, Edgar González Ruíz, Nicolás Dávila Peralta, Jean Meyer, Octavio Rodríguez Araujo y Álvaro Delgado sostienen todo lo contrario dado el avance de las sociedades secretas católicas en el poder del Estado Mexicano como es el caso del Yunque.

fue creado básicamente para la preservación del régimen, un régimen que desde su creación tiene como sello, la corrupción. El daño que el corporativismo causa a nuestro país, sin embargo, lo representa como un terrible mal enquistado incluso en las instituciones cotidianas, que provocan una deficiente administración pública y un robo a campo abierto sin que nadie haga nada.

Bibliografía

Badie, Bertrand y hermet, Guy. 1993. *Política Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica.

Cabrera Bofill, Isaac. 2009. "¿Qué sucede en Tailandia?", *Revista el liberal, en* http://revistaelliberal.blogspot.com/2009/04/que-sucede-en-tailandia.html

Doré, Francis. 1976. *Regímenes Políticos de Asia*, México, Ed. Siglo XXI.

Huntington, Samuel. 1996. *El orden político de las sociedades en cambio,* Argentina, Ed. Paidós.

Huntington, Samuel. 1997. *El choque de civilizaciones*, Argentina, Ed. Paidós.

Olvera Aldabi, Jesús. 2009. "Tailandia: la lucha por la democracia", *Revista Proceso*, en http://www.proceso.com.mx/prisma.html?sec=3&nta=68274

Peschard, Jacqueline. 2001. *La cultura política democrática*, México, Ed. IFE-Cuadernos de divulgación de la cultura democrática.

Pongsudhirak, Thitinan. 2009. "El interminable juego de Tailandia", en *Project syndicate, en* http://www.project-syndicate.org/commentary/pongsudhirak3/Spanish

Roberto Ortiz de Zárate .2001. *Biografía de Bhumibol Aduyadej.* Centro de Estudios Internacionales de Barcelona, en http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/asia/tailandia/bhumibol_adulyadej, consultado el 2 de noviembre del 2009.

Scetta Traffano, María. 2008. "Tailandia: ¿País de gente libre?", en *Revista Global Affairs*, Núm. 12. http://www.globalaffairs.es/es/tailandia-%C2%BFpais-de-gente-libre/

Sheinbaum, Diana. 2007. *Tailandia: el poder de las armas*, en http://sepiensa.org.mx/contenidos/2007/l_tailandia/tailandia1.html

Departamento económico y social de la FAO. 2004. *Acuerdo sobre la agricultura de la OMC. La experiencia de su ejecución. Estudios de caso de países en desarrollo*, Roma, en http://www.fao.org/docrep/007/y46325

http://es.wikipedia.org/wiki/Tailandia

http://es.wikipedia.org/wiki/Golpe_de_Estado_en_Tailandia_en_2006

Enciclopedia Microsoft Encarta Online 2009. http://es.encarta.msn.com © 1997-2009 Microsoft Corporation

Embajada de Tailandia en México. http://www.thaiembassymex.com

Embajada de México en Tailandia. http://portal.ser.gob.mx/tailandia

http://www.guiamundialdeviajes.com

http://go.hrw.com/atlas/span_htm/thailand.htm

Parte II
Migración, conflictos sociales y políticas emergentes

Diversidad religiosa y nuevas reglas para el nombramiento: ¿Secularización del sistema de cargos en comunidades transnacionales?

Gustavo López Ángel•

Introducción

Las actuales formas de nombramiento en el sistema de cargos son resultado de complejos procesos de confrontación; la pluralidad religiosa ha contribuido a la generación de una arena donde se debaten los diversos sentidos de pertenencia, los cuales trascienden la identidad étnica y comunitaria. Reelaborándose las concepciones y prácticas de la ciudadanía, y la esfera pública a través del campo religioso. Las minorías religiosas pugnan por un nuevo contrato social, rompiendo su sometimiento al grupo hegemónico. Paradójicamente estas pugnas y reclamos de secularización ponen al descubierto la fragilidad de los discursos en torno al carácter laico del Estado Mexicano y la separación de la esfera civil y religiosa.

La complejidad del sistema de pertenencias en el cual se inscribe la existencia de los actores sociales es producto de las múltiples experiencias de vida, dentro de las cuales destacan los diversos procesos migratorios. Desplazarse significa enfrentarse a nuevos espacios y sistemas de relaciones sociales, culturales y económicas. Pero sería un desatino describir la migración hacia los Estados Unidos como una total discontinuidad religiosa cultural: los puntos de destino no son homogéneos, no es lo mismo radicar en California que ofrece hasta cierto punto una continuidad para las prácticas religiosas de los fieles católicos, a otros estados donde el catolicismo es minoritario, y es difícil la continuidad de las prácticas religiosas vía institucional. Pero una cosa es real, la oferta religiosa en Estados Unidos se incrementa. Los migrantes se ven involucrados en mayor o menor grado a la alteridad sustentada en diferentes sistemas de creencias y construcciones simbólicas, relacionando al sujeto con lo sagrado y sobrenatural contribuyendo a nuevos procesos de afiliación religiosa en las comunidades de destino. Pero los procesos de afiliación religiosa no sólo se remiten a la migración internacional, Daniel Ramírez (2003) a través de un recorrido histórico de las congregaciones pentecostales señala el papel jugado por la

• Profesor investigador adscrito a la Licenciatura en Sociología de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

migración interna en su constitución, mostrando que la diversificación religiosa es producto de diversos factores.

El crecimiento de la pluralidad religiosa en las comunidades rurales ha ido acompañado de diversos grados de tensiones desde sus inicios. Una de las dimensiones dónde se ha expresado con mayor fuerza el choque es en el sistema de cargos y la realización del tequio: cárcel, exclusión o en algunos casos la expulsión han sido las respuestas utilizadas por los miembros de la confesión religiosa hegemónica. El presente ejemplo etnográfico destaca el proceso que da lugar a políticas locales de reconocimiento a la pluralidad religiosa. Esta transformación no es gratuita existen mecanismos de redefinición de los derechos y deberes ciudadanos bajo un sistema normativo en constante negociación. Dónde la presión de las congregaciones religiosas protestantes juega un papel primordial en la constitución de un nuevo *status quo*.

Fiesta y diversidad religiosa

Las fiestas religiosas en las comunidades indígenas se caracterizan por su derroche de recursos materiales y humanos. En el pasado y presente han atraído la atención de cronistas, periodistas, antropólogos y viajeros. Pero apenas son una dimensión visible de una de las instituciones con mayor fuerza que regula la vida de las comunidades indígenas a lo largo y ancho del país. Más allá del momento especifico de su celebración dónde las actividades rituales apenas representan una parte de la historia, existe una estructura que hace posible el desarrollo de un evento de tal naturaleza. Un sistema que garantiza su reproducción y tiene vigencia en la existencia cotidiana de sus participantes y actores principales: el sistema de cargos es la institución encargada de regular la vida social, cultural y política de las comunidades indígenas en México (Portal, 1997: 143).

Los estudios antropológicos desarrollados en México y Guatemala centraron su atención en el sistema de cargos desarrollándose como temática de investigación. La bibliografía del tema siempre nos remite a Sol Tax (1937), Wagley (1941); Bunzel (1952) Cámara (1952); Manning Nash (1955) y Eric Wolf (1957), los cuales conforman parte de las figuras emblemáticas. A últimas fecha se han dado a conocer otros trabajos pioneros que habían permanecido en el anonimato. La mayoría de los trabajos insistía en el carácter

nivelador o redistributivo de las riquezas que ofrecía el sistema de cargos, vía las fiestas religiosas o el cumplimiento de los cargos a través de mecanismos como el nombramiento.

El nombramiento es una de las dimensiones institucionales del sistema de cargos; los hombres casados deben cumplir una responsabilidad civil o religiosa. La estrecha vinculación entre la esfera civil y religiosa en las comunidades indígenas de la Mixteca, al igual que en otros grupos étnicos da un carácter natural a los nombramientos para los cargos religiosos. Un nombramiento religioso se consideraba como parte del sostenimiento y continuidad del sistema de cargos. La parte anómala que atentaba contra la identidad étnica se percibía en las confesiones religiosas protestantes, a las cuales despectivamente se les calificaba como sectas, las cuales eran percibidas como los peores enemigos del sistema de cargos al supuestamente rechazar los nombramientos.

El ser visibilizado por las autoridades municipales de Ixpantepec Nieves es un verdadero conflicto y trastocamiento en las trayectorias de vida para los migrantes que son jefes de familia. El nombramiento pende como espada de Damocles sobre la cabeza de los jefes de familia, presión de la cual se ven liberados hasta cumplir los sesenta años de edad. Algunos atribuyen a la envidia el ser nombrados para algún cargo civil y/o religioso. Así lo pensó Don Francisco Méndez[20] al enterarse a través de un paisano que lo buscaban las autoridades de su pueblo, Ixpantepec Nieves en la Mixteca Baja de Oaxaca, quien a mediados de los noventa ya había establecido su proyecto de vida en Bakersfield, California. A diferencia de otros paisanos no tuvo que incorporarse a la "corrida" para trabajar. Cultivos como la naranja, uva, aceituna y otros le permitían tener trabajo casi todo el año sin desplazarse demasiado. Haber llegado a California a principios de los ochenta le permitió regularizar su situación migratoria en Estados Unidos a través del programa de amnistía IRCA[21].

La posibilidad de ser nombrado le abrumaba. En el transcurso de los últimos seis años, tres los había pasado en el pueblo cumpliendo un cargo dentro del comisariado de Bienes Comunales, por lo cual estuvo a punto de no acceder a la residencia en Estados Unidos. Cuando al fin pudo enterarse del motivo de la búsqueda quedo sorprendido, había sido nombrado mayordomo de una de las cofradías. Para la comunidad católica de

[20] El nombre del entrevistado ha sido modificado para proteger su anonimato.
[21] Acta de Control y Reforma de Inmigración de 1986.

Ixpantepec el nombramiento religioso es bien visto por dos razones: la primera es el prestigio que puede otorgar al designado sobre todo si se trata de alguna celebración importante del pueblo como la fiesta patronal de la virgen de las Nieves o la del niño Jesús. Cualquiera de las dos cofradías implica un fuerte desembolso, entre 35 o 40 mil dólares; segundo, el desempeño de cualquier cofradía permite quedar exonerado de cualquier nombramiento en el sistema de cargos por un periodo de dos años, y no es necesario volver al pueblo para desempeñarlo, basta con el apoyo de la familia y el de los "diputados[22]".

Autores como Hernández (2002) y Barabas (2003) plantean que hay diferentes grados de involucramiento eclesial en las diferentes confesiones religiosas. Por una parte encontramos la conformación de prácticas y creencias laxas de religiosidad, las cuales se señalan como muestras del laicismo contemporáneo. La religiosidad se considera como una actividad destinada a la reproducción de rituales en ocasiones especiales cuyo principal fin es el sostenimiento de relaciones sociales. En contraparte están los "practicantes conservadores con involucramiento eclesial" son sujetos con un profundo interés por conservar sus creencias y prácticas religiosas. Existe un fuerte vínculo entre el sujeto y sus instituciones eclesiales, ya sea en sus comunidades de origen o destino. De estos últimos era Don Francisco Méndez, el nombramiento le generaba un fuerte conflicto con sus principios religiosos al pertenecer a una de las denominaciones pentescostales, y su congregación cuestionaba el sistema de fiestas patronales. En el otro extremo estaban los miembros de su familia los cuales le recomendaban aceptar el cargo. Si él no podía trasladarse al pueblo, su padre se haría cargo de la organización de la cofradía. El era católico y por tanto no le generaba conflictos de lealtad con su congregación religiosa. Una solución de este tipo habría sido la "ideal" tanto para su familia como para las autoridades. Sólo que su compromiso eclesial era fuerte y no estaba dispuesto a aceptar "la ley de otra religión."

Finalmente decidió trasladarse al pueblo para aclarar su situación. Las autoridades municipales alegaban no estar enteradas de su conversión, y sospechaban que sólo obedecía al ánimo de no querer cooperar con el pueblo. Le dijeron que era una falta a su compromiso como ciudadano, y lo tomaron como un desacato. Para las autoridades municipales de ese periodo, el nombramiento para cualquier cargo operaba a través de un supuesto principio

---

[22] Los cuales también son nombrados por el cabildo para apoyar al mayordomo en la organización de la fiesta.

general. No se establecía una distinción entre católicos y no católicos, el nombramiento debía cumplirse, en caso contrario implicaba poner en marcha las sanciones acordadas por la asamblea comunitaria: clausura de las casas y confiscación de los terrenos agrícolas de quienes transgredían la norma. La mayoría de los miembros del cabildo eran migrantes y católicos, su confesión religiosa la consideraban como símbolo de identidad del pueblo.

En Ixpantepec Nieves existe una creciente presencia de miembros de confesiones protestantes y por igual en las comunidades de destino. Según los datos del censo INEGI de 1990 había un 4.83 de población bajo el rubro de protestantes/evangélicos; sin religión y 25 personas de no especificado, al margen de los errores metodológicos de la muestra, los datos nos muestran un cambio en el censo 2000. La población católica decrece al pasar de 95% a un 83.5%, al mismo tiempo se abren nuevas categorías que dan como resultado lo siguiente: Protestantes/evangélicos 107; Pentecostales 21, otros evangelicos 86; Bíblicos evangélicos 12, Adventistas 1; testigos de Jehová 11; otras religiones 21; sin especificar 30; sin religión 100. Sin entrar en polémica respecto a las opciones contempladas en el cuestionario, resalta el crecimiento de las confesiones no católicas.

Existía otro antecedente similar de conflicto con las autoridades a causa de los nombramientos y el tipo de tareas encomendadas. Durante el trienio 1978-1980 se había envidado a la cárcel a los hermanos Saturnino y José López por negarse a moler el maíz para una fiesta patronal, ellos habían sido nombrados como diputados de una de las cofradías, y formaban parte de la *Iglesia de la Restauración de la última edad*. Como seguían negándose a moler el maíz, los amenazaron con la expulsión o debían pagar mil pesos mensuales cada uno si querían permanecer en el pueblo. Uno de ellos era el pastor de la congregación, y decidió pedir el apoyo del agente del ministerio público en Silacayoapan, la cabecera judicial del distrito. El agente del ministerio público envió un oficio a las autoridades municipales advirtiéndoles que sus acciones estaban prohibidas por la constitución, la cual garantizaba la libertad para todas las confesiones religiosas. Esta decisión fue acatada por las autoridades municipales de ese trienio, no sin haberse generado un clima de tensión contra los integrantes de la congregación de la *Iglesia de la Restauración de la última edad.*

Este antecedente sirvió para argumentar en contra del nombramiento. Los miembros de su congregación en una reunión sostenida con el cabildo plantearon como un acto de

buena voluntad no llevar el conflicto fuera del municipio, pero lo harían si fallaba la "buena voluntad de las autoridades". Ellos habían demostrado ser "buenos ciudadanos", y "habían cumplido" cuando eran nombrados para algún cargo civil. Al final el cabildo, frente a las presiones del resto de los representantes de las diversas congregaciones desistió de nombrarle responsable de la cofradía. Al siguiente año cuando tocaba nombrar a los nuevos miembros del cabildo fue propuesto como regidor por un periodo de tres años. La decisión fue considerada como un acto de revancha. Este resultado fue desastroso para los miembros de su familia, hubieran preferido pagar los costos de la cofradía a trasladarse por tres años al pueblo.

La defensa de su afiliación religiosa de Don Francisco tuvo costos para su proyecto de vida, y abrió al mismo tiempo la discusión de quienes debían ocupar los cargos civiles y religiosos. La afiliación religiosa comenzó a ser abordada de forma abierta en los procesos de designación para los cargos religiosos; años más tarde, los protestantes o evangélicos solo serían considerados para ocupar cargos civiles. Este cambio obliga a una reflexión sobre si sus alcances implicaron un proceso de secularización o son otra forma de construir la conexión entre la esfera civil y religiosa, en una suerte de políticas públicas plurireligiosas.

El conflicto con la designación al cargo religioso corresponde a una dinámica que de forma paulatina ha ido quedando atrás en el sistema de cargos de Ixpantepec Nieves. Cuando se contrasta con otras comunidades en la misma región, la nota dominante ha sido la exclusión y en algunas ocasiones la expulsión, salta la pregunta ¿cómo fue posible modificar las reglas del juego para dar paso a una política de reconocimiento a la especificidad religiosa? En parte la respuesta ha sido proporcionada en los dos ejemplos etnográficos ya señalados.

Gran parte de la pluralidad religiosa vino con la migración la cual contribuyó a generar el complejo el sistema de pertenencias de los mixtecos; identidades sociales constituidas por diversas dimensiones. Múltiples experiencias de vida acumuladas en sus desplazamientos a las zonas agroindustriales y urbana tanto en México como en Estados Unidos. Una suerte de eterno peregrinaje los dota de un capital social y cultural que les permite enfrentar los diversos sistemas de relaciones sociales, culturales y económicas en

las ciudades de Oaxaca, Puebla, New York, México, Los Ángeles o en las zonas agroindustriales de San Quintín, San Joaquín o la Florida.

El desplazamiento a nuevos espacios y sistemas de relaciones implica insertarse en diversos mercados de trabajo, y les ha vinculado con otros sistemas de creencias y construcciones simbólicas, relacionando al sujeto con lo sagrado y sobrenatural contribuyendo a nuevos procesos de afiliación religiosa en las comunidades de destino (Ramírez, 2003). Nuevos equipajes culturales se insertan en los circuitos migratorios, los cuales tarde o temprano son transferidos a las comunidades de origen. Estos procesos de conversión religiosa dejan de circunscribirse al ámbito privado y se trasladan a la esfera pública. La pertenencia a confesiones religiosas protestantes se convierte en un asunto de la vida pública.

La propagación o difusión del protestantismo en Nieves y otras comunidades vecinas se acelero con la llegada de pastores; al principio externos, pero pronto fueron reemplazados por miembros de la misma comunidad y algunos se dedicaron a propagar su credo en los Estados Unidos.

Conforme crecen las congregaciones de las iglesias protestantes las casas de los pastores o sus fieles dejan de ser suficientes para albergarlos; se requieren espacios institucionales para sus reuniones y liturgias. En la mixteca ya es un lugar común la construcción de centros de culto que rompen la hegemonía de la iglesia católica, y en algunos contienden con la magnificencia de las edificaciones construidas en la época de la colonia.



La diversificación de las confesiones religiosas ha generado tensiones desde sus inicios en las comunidades de

origen. Una de las dimensiones donde se ha expresado con mayor fuerza es en el campo de las ciudadanías locales. La exclusión o en algunos casos la expulsión ha sido una respuesta utilizada por los miembros de la confesión religiosa hegemónica. La ciudad de Juxtlahuaca alberga algunas colonias de expulsados por motivos religiosos. Sin soslayar la existencia y el dramatismo de estas prácticas de exclusión, en el presente capítulo me interesa destacar la existencia de políticas locales de reconocimiento a la diversidad religiosa. Esta transformación no es un proceso gratuito, existen mecanismos de redefinición de los derechos y deberes ciudadanos, bajo un sistema normativo en constante negociación.

Migración y diversidad religiosa

Las creencias religiosas tienen un papel relevante en la configuración del sentido práctico de la existencia de los actores en su vida cotidiana (Hernández, 2002). Las congregaciones religiosas adoptan diversas estrategias de inserción en la vida de sus fieles. La Iglesia de la Restauración de la última edad es un ejemplo de transnacionalidad al operar en la comunidad de origen y también en algunos puntos de destino como Bakersfield, California. Lo cual le proporciona una ventaja comparativa frente a otras denominaciones, incluyendo la iglesia católica. Las fronteras internacionales no configuran líneas divisorias entre las comunidades religiosas de Ixpantepec Nieves y Bakersfield, sus pastores mantienen contactos permanentes y se desplazan de un punto a otro. Las estructuras institucionales religiosas juegan un rol diferenciado en la conformación de la identidad de los actores, una parte sustancial se vincula al grado de participación en los procesos de socialización. Denominaciones como La Iglesia de la Restauración de la última edad han logrado un mayor involucramiento con sus congregaciones al ofrecer un soporte que cubre parte del circuito migratorio transnacional. No hay una dislocación en los servicios religiosos. La iglesia católica pese a su carácter transnacional en términos institucionales no tiene esa capacidad, en el terreno local, de cobertura e interacción entre sus parroquias en ambos lados de la frontera, cada una actúa bajo sus propios esquemas de trabajo.

El análisis de la religiosidad en la primera oleada de los estudios transnacionales, se había reducido al catolicismo, abordando las peregrinaciones y las fiestas patronales. Esto en si implicaba un salto cualitativo en relación a los anteriores paradigmas de la

investigación antropológica, al reconocer el papel relevante de la vida religiosa en la constitución y sostenimiento de las comunidades transnacionales, solo que al mismo tiempo se mostraba una imagen homogénea la cual dejaba fuera y tornaba invisibles a las otras confesiones religiosas.

Autores como Geertz han integrado a sus reflexiones el papel de la religión en contextos transnacionales. No solo las instituciones religiosas mayores se han transnacionalizado, también sus adeptos son parte de este proceso de difusión. Moverse a otro lugar implica el establecimiento de contactos con la otredad, es decir con nuevas experiencias de vida y diferentes formas de concebir la relación con lo sagrado. Al mismo tiempo el sujeto se encuentra en extrema fragilidad al dejar atrás sus entornos culturales. Garma (2004) ha enfatizado la intima conexión entre los procesos de cambio religioso y la migración rural urbana. Participar en una opción religiosa puede en un primer momento sólo representar una actitud estratégica para acceder a servicios. El predominio de la conexión entre el estatus migratorio y los derechos sociales en sociedades receptoras como los Estados Unidos ha excluido de facto a los migrantes del acceso a un amplio abanico de servicios sociales. Algunas congregaciones religiosas en Estados Unidos ofrecen servicios de salud, protección legal, asesoría jurídica, alimentos y ropa como parte de una estrategia para insertarse en las comunidades de migrantes. Pero al margen de estos beneficios es innegable la reafirmación del *ethos* de quienes se han incorporado a nuevas confesiones religiosas, lo cual implica el concebirse como diferente frente a los otros pese a compartir origen étnico y/o locación. El transito a identidades marcadas por la pertenencia religiosa es una realidad que caracteriza a muchas comunidades indígenas de la mixteca.

La identidad social requiere de la autoidentificación, y del contraste con los otros, es decir, ser reconocido como parte de un colectivo diferenciado. Pero el ser percibido como parte de una comunidad diferente y minoritaria tiene sus costos al chocar con las normas sociales hegemónicas. Taylor ha señalado la complementariedad de los conceptos de identidad y reconocimiento. El sujeto para constituirse como tal, requiere ser reconocido por los demás en su especificidad, ahí esta implícita su naturaleza dialógica, la cual no se establece en la soledad de los sujetos, sino mediante el dialogo con los otros. Esta misma condición se requiere en el caso de las identidades colectivas: individuo y volk, entidades mutuamente complementarias dentro de sus diferencias. La crítica de Taylor al

modelo liberal estriba en la ausencia de éste reconocimiento, imponiendo un modelo cultural que busca constituirse en homogéneo a través del proyecto de Estado-Nación.

La mayor parte de la reflexión desarrollada por los teóricos del multiculturalismo, ha enfatizado el rol desempeñado por el Estado. La contienda se establece así en términos jurídicos, sin dejar de reconocer su importancia me gustaría profundizar en un aspecto soslayado o al menos insuficientemente abordado; cuando la exclusión y marginalización son establecidas en el terreno de las prácticas sociales (Rosaldo, 1999) las cuales actúan como un fuerte dispositivo cultural que legitima desde la base de la sociedad, el status quo existente, en particular en comunidades indígenas que se rigen bajo un sistema normativo sustentado en usos y costumbres.

Las nuevas realidades sociales en las regiones con una fuerte tradición migratoria son: transformación de la correlación demográfica entre los que se quedan y los que se van; ingreso de remesas que superan la generación del Producto Interno Bruto de los pueblos; obras de infraestructura cubiertas en su mayor parte con aportaciones de los migrantes. Pero lo más significativo se expresa en la constitución de nuevas identidades que operan en el campo religioso y que impactan el campo de lo social y lo político.

Aquí se nos presentan las diferentes dimensiones de las contiendas por el reconocimiento. El Estado no está al margen de los reclamos, pero es necesario agregar nuevos componentes al análisis, es decir, ampliando el espectro de los diversos actores sociales involucrados

Diversidad religiosa y sistema de cargos: ¿gobiernos seculares o laicos?

Al llegar a las comunidades de la mixteca oaxaqueña, lo primero con lo que uno se topa es con la imagen del santo patrono dentro de las oficinas de la presidencia municipal o de la agencia municipal. Al lado están los bastones de mando y el escritorio donde se reúne el cabildo. Nada más complicado que abordar el campo religioso. Porque se corre riesgo de legitimar algún sistema de creencia en particular o desdeñar alguna creencia religiosa. Esa ha sido una de mis principales preocupaciones en la materia, sobre todo porque me debatí entre una formación jacobina y las diversas creencias religiosas familiares, lo cual derivó en sostener una distancia crítica respecto a las creencias religiosas. Al mismo tiempo creo que

me otorga una ventaja el conocer diversas confesiones religiosas a través de la estructura familiar. Los rituales católicos, luteranos, judíos y evangélicos han estado presentes en mi vida cotidiana.



Aquí encontraba una de las principales diferencias con la organización social y cultural de la mixteca poblana. En Puebla era inconcebible ver imágenes religiosas dentro de la presidencia municipal. Esto me daba pistas sobre la estrecha vinculación de la esfera religiosa y civil en el sistema de cargos.

El sistema de cargos y el conjunto de obligaciones que genera ha sido uno de los campos sociales donde se expresan con mayor nitidez las tensiones entre las diversas confesiones religiosas protestantes y los órganos de gobierno indígena. No ha sido nada tersa la relación de los protestantes con los sistemas normativos que regulan la vida social y cultural en las comunidades indígenas. Los estrechos vínculos entre la esfera civil y religiosa en las comunidades indígenas dan paso a un conjunto de prácticas con miras a la celebración y sostenimiento de los rituales implícitos en el catolicismo popular; pero este rasgo que ha tomado el estatus de consustancial esta en cuestionamiento por quienes han tomado una ruta diferente en su forma de vincularse a lo sagrado.

El sistema de cargos bajo su actual forma permite la gobernabilidad de los pueblos indígenas, pero uno de los mayores cuestionamientos que se le han realizado es el papel que juegan los derechos individuales frente a las obligaciones que impone la mayoría religiosa a las minorías. Uno de los cuestionamientos al sistema normativo indígena, es la ausencia de una política de reconocimiento a la libertad religiosa de sus miembros. Para ser reconocido como miembro de la comunidad se deben aceptar las reglas del juego involucradas en una

membrecía plena: la participación en el conjunto de actividades que implica el sistema de cargos tanto en su esfera civil como religiosa (López, 2003). Pero esta división entre lo civil y lo religioso es relativa. Algunas actividades como el tequio o la prestación de servicios están estrechamente relacionadas con el campo religioso.

El surgimiento de nuevas confesiones religiosas ha implicado un replanteamiento de los sistemas de gobernabilidad y las dimensiones de ciudadanía implícitos en este sistema. Abordar la diversidad religiosa permite romper con visiones románticas acerca de los mecanismos implícitos en la construcción del sentido de pertenencia, para percibirlos como un proceso instaurado a partir de una confesión religiosa hegemónica. La contienda por la pertenencia está inmersa en una construcción ideológica que abre más fronteras internas.

Nuevas barreras se levantan por encima de otras filiaciones. Nacer en el seno de la comunidad multilocal no es suficiente si la identidad religiosa resulta incompatible con el modelo que puede ser mayoritario en la sociedad de origen pero minoritario en las sociedades receptoras. Pero nada es estático en terreno de las identidades y de la acción social, los miembros de las confesiones religiosas protestantes en la mixteca han cambiado su relación con la esfera pública, integrándose y participando en los órganos de poder local. De un rol caracterizado por la subordinación (Garma, 2003) se ha transitado al reclamo de su reconocimiento como institución y a formar parte de la comunidad con plenos derechos; la correlación de fuerzas se ha modificado. Los reclamos se han institucionalizado hasta adquirir la fisonomía de una agenda social.

Las diversas nociones de ciudadanía y su reformulación en la Mixteca

El tema de la ciudadanía es una constante en los Estudios Transnacionales pero a veces se da por sentado una concepción universal de ciudadanía, la cual difiere en cada contexto social en sus contenidos y formas. Los sentidos que se le confieren en los pueblos indígenas no coinciden con la noción predominante en los contextos urbanos o rurales mestizos, donde el sentido de ciudadanía corresponde a los discursos de modernidad, al ideal de un estado laico. La adaptabilidad es uno de los contrastes en comunidades como Ixpantepec Nieves, nada es fijo y permanente: los contenidos de la ciudadanía son estructurados por los diversos actores sociales. Una vieja prohibición o regla puede ser

modificada en el curso de una asamblea comunitaria, y algo que se había sostenido por generaciones es reemplazado por un nuevo acuerdo. Estas nuevas acepciones de ciudadanía son producto de la confrontación en las arenas locales o transnacionales, las cuales en algunos casos pueden coincidir con la formulada desde el derecho positivo o entrar en conflicto con algunas dimensiones de los derechos y deberes plasmados en la carta magna. Estas dinámicas entran en confrontación con los modelos de racionalidad inherentes al estado laico mexicano. La forma en que operan los sistemas de cargos civil y religioso pone en tela de juicio el ideal de un estado laico. La fusión o estrecha vinculación de las esferas pública y privada se hace evidente. La identidad religiosa se impone en el ámbito público al intervenir la creencia del sujeto en los mecanismos de funcionamiento del sistema de cargos. Un reencantamiento del mundo se impone.

Ser considerado como ciudadano en la comunidad transnacional difiere de la definida por el Estado Nación, desde un punto de vista jurídico y por la vía de los hechos. Se puede haber cumplido con todos los deberes ciudadanos que marca la Constitución dentro del Estado Nación, pero no tener la totalidad de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales (Castles y Davidson, 2000). La confiscación de las casas y terrenos de cultivo es una muestra de ello.

Quiero señalar algunos factores que contribuyen al reconocimiento institucional de la diversidad religiosa a través de la modificación de las reglas en el sistema de cargos. Uno de ellos está vinculado a garantizar la viabilidad del sistema de cargos, tratando de disipar conflictos o tensiones. Las comunidades han sido afectadas por el desplome demográfico ocasionado por la migración. La transnacionalización del sistema de cargos mediante el nombramiento de quienes viven en el extranjero o en cualquier otra parte de México es una práctica generalizada en los municipios que se rigen bajo el sistema de usos y costumbres.

El ayuntamiento de Ixpantepec Nieves se encuentra en una situación de vulnerabilidad al continuar aumentando el número de migrantes que rechazan los nombramientos a los cargos civiles que implican el traslado al pueblo por periodos que van de uno a tres años. No han sido suficientes las sanciones acordadas e implementadas por los diferentes gobiernos municipales, al contrario la relación entre las comunidades de migrantes y autoridades se ha deteriorado. Los últimos dos cabildos han llegado al poder en una posición débil debido a las renuncias o renuencian a tomar posesión de los cargos,

poniendo en entredicho no solo la viabilidad del sistema de usos y costumbres, sino también su existencia como municipios. Las autoridades del distrito de Silacayoapan amenazan con la espada de Damocles: han mencionado la posibilidad de convertirles en agencia municipal dependiente de Santiago Asunción, pueblo vecino con quien han sostenido fuertes conflictos, y dónde la creciente influencia de la Iglesia Adventista del Séptimo día se refleja al ser nombrados varios de sus miembros como agentes municipales en los últimos tres años.

La construcción de centros de culto de las diversas confesiones religiosas es otro factor que ha contribuido es la consolidación e institucionalización de las iglesias protestantes en la región. Sin embargo esto no ha sido nada fácil al toparse con el rechazo de las asambleas comunitarias a la construcción de las iglesias protestantes. Las tensiones que provoca la prohibición han llevado el conflicto fuera de la arena comunitaria (Espinoza, 2002). Las comunidades de protestantes han recurrido a mecanismos jurídicos como la ley que autoriza la libertad de cultos para poder construir sus iglesias. Instituciones como el ministerio público o la secretaría de gobernación han debido intervenir en los conflictos religiosos.

Mientras que para Habermas se ha dado paso a la disolución de la esfera pública burguesa, encontramos en algunas comunidades transnacionales el relanzamiento de la vida pública. Un espacio de relaciones sociales caracterizado por diversas formas de concebir la ciudadanía; fuertemente influenciado por la irrupción de nuevos sujetos colectivos: las instituciones religiosas independientes. Considero de suma utilidad para explicar estos procesos locales la noción de esfera pública utilizada por Habermas (1974), la cual fue formulada en su momento para explicar la respuesta de los Estados Nación occidentales a un conjunto de problemas asociados con la constitución y diversificación del concepto de ciudadanía (Moran y Benedicto, 2000: 9). En su momento sirvió para explicar la transformación o democratización de la esfera pública burguesa ante la aparición de nuevos sujetos colectivos; de ahí su valor heurístico para explicar la ampliación de la esfera pública en las comunidades de la Mixteca pero al mismo tiempo para entender su reencantamiento.

En algunas comunidades se ha reducido el número de cargos religiosos como respuesta al desplome demográfico, y por ende la reducción del número de miembros disponibles para asumir los cargos. Dos elementos interrelacionados contribuyen a esta

nueva dinámica en el sistema de cargos: el decremento en el número de fieles católicos, y un incremento de la población protestante. En comunidades como Santiago Asunción las confesiones independientes han llegado a la par de la población católica.

El nombramiento de miembros de las confesiones protestantes exclusivamente a los cargos civiles genera descontento en la población católica, al considerarlo como una falta de lealtad a la "costumbre" y a la fe. En este proceso de recambio se empleó la estrategia de castigar a los disidentes religiosos asignándoles tareas totalmente ajenas a su cargo, en otros casos no se respetaba el escalafón y eran continuamente nombrados como topiles o miembros de la comandancia, vetándoles el ascenso al resto de nombramientos en el sistema de cargos. La mayoría de las denominaciones religiosas han rechazado esta mecánica de exclusión instrumentada por los diversos cabildos, trasladando sus inconformidades a la agencia del ministerio público, a la comisión de derechos humanos y en algunos casos a la secretaría de gobernación del gobierno estatal de Oaxaca. Cambiando su actitud, los diferentes cabildos ante los continuos apercibimientos de las autoridades del poder judicial y ejecutivo estatal. A la par de la consolidación de las confesiones religiosas protestantes van incrementándose los nombramientos a los cargos civiles para sus miembros. En comunidades vecinas como Santiago Asunción el nombramiento a los cargos civiles, incluyendo la presidencia de la agencia municipal, recaen en miembros de las confesiones protestantes (Espinoza, 2003).

En las comunidades de la mixteca los nombramientos religiosos, para la comunidad católica, tenían más éxito que los civiles, la razón no solo era una cuestión de afinidad religiosa sino también la forma en que operaban. El nombramiento a cargos religiosos implicaba un menor esfuerzo en los proyectos de vida. La persona designada no estaba obligada a regresar al pueblo, bastaba designara a un familiar para hacerse cargo de la festividad religiosa. No es así en los nombramientos a los principales cargos de la esfera civil cuando se trata de las cabeceras municipales, ahí si es obligatoria la presencia del designado. El nombramiento de protestantes a cargos civiles, y de católicos a cargos religiosos va a tener un profundo impacto en la transformación del sistema de cargos.

Conclusiones

Aun queda un trecho largo por recorrer para conocer la profundidad del impacto de la participación de las congregaciones religiosas no católicas en la definición del rumbo de la comunidad transnacional. La reducción de los cargos religiosos, al pasar de doce a dos cofradías, tendrá un enorme impacto en la consolidación de una esfera religiosa independiente; proveyendo de mayor autonomía a las autoridades religiosas y al sacerdote. La fortaleza de la congregación católica se pondrá a prueba al cambiar la mecánica de los nombramientos: de obligaciones a una membrecía por libre adscripción. Existen experiencias al respecto, como el sistema de cargos religiosos en Tlalpan documentada por Portal y Aguayo. Por otra parte es innegable que la transformación de las políticas públicas locales esta vinculada a una mayor madurez de las instituciones religiosas independientes (Garma, 1989; Fortuny, 2001) y su creciente capacidad de agenda, que a un proceso de laicidad del sistema de cargos. Coincidiendo mas con un proceso de secularización, en un sentido amplio como el utilizado por Dobbelaere (1994), para dar cuenta de los cambios religiosos institucionales generados desde estructuras del poder como los cabildos.

El reconocimiento jurídico de la libertad de cultos en México no representa una medida de apertura que vaya a la par en todo el país. La persistencia en mayor o en menor medida de prácticas de exclusión contra las minorías religiosas en las diversas regiones del país lo hacen evidente. En ese sentido abordar los mecanismos de funcionamiento del Nombramiento permite entender la dimensión pública del sistema de cargos en la mixteca de Oaxaca, los cuales contradicen las nociones de lo público y lo privado al abordar la identidad religiosa. El sistema de cargos por su escasa separación de la esfera religiosa y civil no puede reducir la filiación religiosa al ámbito de la vida privada. Es complicado y contradictorio ser adventista o testigo de Jehová y al mismo tiempo cumplir con todas las obligaciones de la ciudadanía local. Algunas prácticas colectivas suelen entrar en colisión con el *ethos* y *pathos* protestante.

Finalmente coincido con Daniel Ramírez (2003b) sobre el peso de los circuitos migratorios internacionales y nacionales en la conformación de las congregaciones religiosas protestantes, planteamiento que cuestiona la tradicional hipótesis de agentes externos promoviendo la conversión religiosa, además que la respectiva retroalimentación

de ambos circuitos en el sostenimientos de los vínculos transnacionales. Oaxacaliforna opera como el territorio transnacional donde circulan bienes materiales y simbólicos dentro de los cuales sobresalen las remesas religiosas señaladas por Ramírez (idem).

Bibliografía

Cámara, Fernando. 1952. *Organización religiosa y política de Tenejapa*. Anales del INAH, época 6, tomo IV. 263-277. México

Barabas, Alicia. 2003. "Etnoterritorialidad sagrada en Oaxaca", *Diálogos con el territorio. Simbolizaciones sobre el espacio en las culturas indígenas de México*, vol. 1, A. Barabas (coordinadora), Col. Ensayos, serie etnografía de los pueblos indígenas.

Bunzel, Ruth. 1952. *Chichicastenango*, Seatle, American Ethnological Society, University of Washington Press.

Espinoza, Esteffany. 2003. Religión, Economía y Política en una Comunidad Transnacional: Santiago Asunción. Tesis de licenciatura, México, UAM-I.

Fortuny, Patricia. 2001. "Diversidad y especificidad de los protestantes", en *Alteridades*, julio-diciembre 2001, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

Garma, Carlos. 1989. "Los estudios antropológicos sobre el protestantismo en México", en *Cristianismo y Sociedad*, vol. XXVII/3, núm. 101, pp. 89-101.

2004. "Buscando el espíritu", en *Pentecostalismo en Iztapalapa y la ciudad de México*. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa y Plaza y Valdez.

Hernández, Miguel. 2002. *Creyentes religiosos en movimiento*, en Migración internacional e identidades cambiantes. Colegio de Michoacán. Editores Maria Eugenia Anguiano y Miguel J. Hernandez .

Morán, María Luz y Benedicto, Jorge. 2000. "Los retos de la ciudadanía en las sociedades contemporáneas" en *Jóvenes y ciudadanos*, Madrid, Injuve España.

Nash, Manning. 1955. "The reaction of a civil-religious hierarchy to a factory in Guatemala", *Human Organization*, vol. 13: 26-28.

Ramirez, Daniel. 2003. Migrating *Faiths or Transgenic Danger?: Pentecostal Growth in Oaxacalifornia*, Dallas, Texas, Latin American Studies Association, pp. 27-29.

2003b "¿Creencias migrantes o peligro transgénico?: Reconsiderando el pluralismo religioso y el flujo cultural en circuitos de diáspora". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, año 17, nº 52.

Rosaldo, Renato. 1999. "Cultural Citizenship, Inequality, and Multiculturalism", *en Race, Identity, and Citizenship: A Reader,* editado por Rodolfo Torres, Blackwell.

Tax, Sol. 1937. "The Municipios of the midwestern higlands of Guatemala". American anthropologist, vol. 39: 423-441.

Wagley, Charles. 1941. "Economics of a Guatemalan village", *American Anthropological Association*. Memoir No. 58, Washington D.C.

Wolf, Eric. 1957. "Closed corporate peasant communities in Mesoamerica and central Java", *Southwestern Journal of Anthropology*, vol. 13: 1-18.

El Derecho de Reunión o el Derecho de Protesta

Marta S. Moreno Luce*
María del Pilar Espinosa Torres**

Introducción

Actualmente, las quejas de los ciudadanos respecto a necesidades insatisfechas han aumentado notablemente en todo el mundo. En contrapartida, se produce un descenso generalizado de los resultados positivos en lo relativo al tratamiento de tales demandas y quejas por parte de los poderes públicos. En nuestro país nunca se llegó al estado de bienestar europeo y los efectos de la globalización han provocado una mayor crisis económica dando lugar a multitud de situaciones conflictivas de diversa índole. Tomando como punto de referencia el Estado-nación, ello supone una alteración de sus límites y funciones clásicas afectando directamente a conceptos tan fundamentales como el de la soberanía. El Estado-nación se revela demasiado pequeño a nivel global y demasiado grande para gestionar o representar la diversificación y diversidad que aparece en su seno, dejando así un espacio emergente en el ámbito local. Esta realidad señalada como "glocal" da origen a un amplio desarrollo municipal y regional.

El reclamo de una mayor atención a las necesidades de una seguridad vinculada a los ciudadanos y a sus demandas básicas ha desarrollado un creciente interés por los aspectos micro-securitarios en un espacio local que reclama para sí el ámbito de lo asistencial, de la solución de problemas, de la mediación, etcétera. Por ello, en este lugar no nos referiremos al aspecto global,[23] centrándonos en cambio en el local aunque dichos reclamos se hacen a todos los niveles y través de diferentes vías, generalmente manifestaciones, bloqueos, plantones en las principales ciudades, generalmente sedes municipales. Analizaremos las diversas formas de protesta, tratando de ubicar las libertades públicas vinculadas a las mismas y las repercusiones en el derecho, desde los ámbitos constitucional, administrativo y penal.

---

* Investigadora del Centro de Estudios sobre Derecho, Globalización y Seguridad de la Universidad Veracruzana.
** Investigadora Jubilada de la Universidad Veracruzana.
[23] En Egipto la protesta social logró la renuncia del Presidente, en Libia en cambio han sido brutalmente reprimidos.

Teoría sobre la libertad de reunión o protesta pública

El derecho o libertad pública de reunión es considerado como la base y punto de confluencia de otros derechos como el de pensamiento, expresión, petición y asociación e instrumento principal de participación ciudadana en un Estado democrático. La Constitución Mexicana reconoce dicho derecho en el artículo 9, sin embargo, tal artículo permanece sin reformas desde 1917 y no hay muchos estudios sobre el tema. Trataremos de resolver la cuestión de si es necesaria una reglamentación más precisa a nivel constitucional, no solo de competencia administrativa municipal como existe actualmente. Igualmente tocaremos la relación que existe entre el ámbito administrativo y el penal.

El primer derecho. El derecho de protesta pública

Inicialmente el tema de este artículo era el relativo al derecho de libertad de reunión y las manifestaciones, conforme se recababa información detectamos que es más preciso señalar como punto nuclear o inicial, el de la *protesta social*, misma que puede expresarse por escrito o personalmente, de manera individual, por la reunión de dos o más personas en un plantón, o por un grupo más numeroso en una marcha.[24]

La protesta social, es el reclamo por vías no institucionales para la satisfacción de derechos, siendo lo ideal que el Estado resolviera todas las necesidades por vía institucional, lo cual no sucede en casi ningún país. En realidad las protestas se realizan como presión para que los poderes públicos realicen las funciones señaladas en las leyes, que se dé solución a los problemas mediante la intervención de las propias autoridades. Se protesta para llamar la atención pública y de esas mismas autoridades, casi siempre como último recurso.

La protesta social, al igual que la desobediencia civil debería responder a una técnica de no violencia, sin embargo, pueden realizarse actos esporádicos o frecuentes de uso de violencia o autoagresión de los protestantes (inmolación). Es de destacar por

[24] GARGARELLA, Roberto, cit. por E. Raúl Zaffaroni, "Derecho penal y protesta social", p. 38

ejemplo la protesta que de manera pacífica y ordenada llevan a cabo en Buenos Aires, Argentina, las famosas madres (ahora abuelas) de la Plaza de mayo, quienes se reúnen los días jueves desde hace muchos años. La protesta puede ser hecha por una sola persona, como de hecho en ocasiones se realizan.

Por cuanto a las modalidades hay plantones con duración más o menos prolongada, otras son de corta duración pero en forma periódica tranquila, en otras ocurren casos de violencia esporádica en las expresiones de protesta casi siempre se traduce en molestias en el tráfico por invasión de vialidades o cortes de ruta, ocasionando que se neutralice la publicidad que se busca, magnificándose las mismas al extremo por quienes deslegitiman los reclamos y propugnan la represión indiscriminada de cualquier protesta social, olvidando que aún existiendo alguna violencia ésta no es comparable en muchos casos a la violencia y/o injusticia a la que históricamente se ha sometido a quienes protestan. Resulta sorprendente conocer la opinión de defensores de esos derechos humanos.[25] Así como también la de los propios manifestantes quienes piden acordarse que “hay suspensiones por otras causas pero que solo hay molestia por ellos sin acordarse de desfiles deportivos, religiosos, obras viales, choques, estacionamientos prohibidos, etcétera, que sería conveniente que los automovilistas se enteraran y tomaran conciencia de los problemas que los aquejan y de que esa expresión es un último recurso. Que ellos no tienen los recursos para salir en periódicos o en televisión y que esas manifestaciones implican su libertad de expresión.”[26]

Este derecho de protesta, no se encuentra de manera explícita en las legislaciones de muchos países, en México sí en el artículo 9, y está reconocido en los Tratados Internacionales de manera implícita en la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y artículo 13 de la Convención Americana), y se articula con los artículos de la legislación mexicana que consagran la libertad de opinión y de expresión (artículos 6 y 7 de la CPEUM), en la

---

[25] La Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de Veracruz está de acuerdo con la autoridad municipal y expuso que a pesar de estar consagrado en México el derecho de reunión, aprueba la utilización de la fuerza pública en contra de los manifestantes, ante el “secuestro de vialidades” mencionando que eso no sucede en otros países, y que en Xalapa, Veracruz se ha rebasado lo tolerable, afectando a terceros. Puntualiza que en ocasiones autoridades solapan, permiten o promueven dichas conductas que causan daños a terceros. Diario AZ, 8 de febrero de 2010.

[26] Por ejemplo el Maratón de la Ciudad de México llevado a cabo en este año el 25 de agosto pero que celebró ya su XXXI edición, o el Maratón Estrella de Puebla a realizarse el próximo 24 de noviembre.

libertad de reunión y de asociación (artículo 9 CPEUM), y el derecho de petición (artículo 8 CPEUM). Estos dispositivos imponen al Estado el deber de respetar el derecho a disentir y a reclamar públicamente por sus derechos y, por supuesto, no sólo a reservarlos en el fuero interno, sino a expresar públicamente sus disensos y reclamos. Otra interpretación indicaría que la libertad de expresión y de reunión sería sólo para manifestar complacencia con la candidatura de un aspirante a un cargo político, con la gestión de funcionarios de todos los niveles, a una festividad religiosa o al resultado de un evento deportivo.

Consideramos como Gargarella, que el derecho de protesta social, al que aludimos brevemente, sería "el primer derecho", el derecho de reunión la modalidad y las manifestaciones, los bloqueos de carreteras o calles, los plantones, etcétera, las diferentes especies para expresar dicha protesta. Nos detendremos un poco más en estas formas.

El derecho de reunión

Tanto los documentos internacionales ratificados por México como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen el derecho de reunión, complemento necesario de otros derechos como el de protesta, de libre manifestación de las ideas y de petición. Como ya mencionamos, el artículo 9 de la Constitución no ha sido modificado desde 1917. Los derechos reconocidos por las constituciones en la primera parte, son derechos públicos individuales pero en el caso que nos ocupa se ejerce de manera colectiva. Se señala que "está en medio entre la libertad de expresión y de asociación".

Cuando la reunión, que generalmente es pública se realiza de manera pacífica, ordenada y con fines lícitos todas las autoridades deben respetarla, permitirla e incluso vigilar el orden. Sin embargo, en la historia de México hay antecedentes que indican que este derecho, íntimamente unido al derecho de asociación y reclamo de derechos laborales fue violentamente reprimido en tiempos de Lázaro Cárdenas. En 1941 se tipificó el delito de disolución social, en los artículos 145 y 245 bis de Código Penal. Con base en este delito fueron encarcelados algunos de los líderes ferrocarrileros como Demetrio Vallejo y Víctor Campa quienes en 1959 organizaron una huelga ferrocarrilera, siendo encarcelados durante diez años. Recuérdese el caso del famoso pintor mexicano David Alfaro Siqueiros, quien estuvo en prisión por este delito (por organizar disturbios estudiantiles) de 1962 años a

1964 y quien fue indultado. A raíz del movimiento estudiantil de 1968, se despenalizó el delito de disolución social, dedicado a los líderes incómodos para el gobierno. En todos los países, los derechos de protesta y de reunión han estado en proporción directa con la libertad política y el poder de las autoridades. Los hechos del movimiento estudiantil de 1968 son otro ejemplo de la intolerancia del gobierno mexicano ante las protestas (Orozco, 1997).

Una situación similar ocurre actualmente con las protestas de maestros en contra de la Ley del Servicio Profesional Docente que ha sido reprimida con violencia siendo desalojados los maestros por la fuerza pública, del Zócalo capitalino, para que se desarrollara las tradicionales fiestas patrias con el *Grito de Independencia* que se lleva a cabo, cada año en el Palacio Nacional los días 15 de septiembre y el Desfile Militar el día 16. Los maestros se trasladaron al Monumento a la Revolución y ahí permanecen porque el Zócalo fue destinado para el acopio de víveres para enviar a las zonas de desastre producido por dos fenómenos naturales que afectaron parte del territorio. Esta situación no ha impedido que las manifestaciones en contra de la citada ley continúen.

En otros países como España tienen leyes especiales para reglamentar el derecho de reunión ya que como acertadamente señala Ramón Soriano, además de ser indispensable establecer con claridad la definición de reunión y de manifestación, es prioritario también determinar los cauces y condiciones de su ejercicio en una ponderación de los reunidos o manifestados y las exigencias del orden público", lo cual lleva al tema del control de dicho ejercicio…" (Soriano, 1990). Destaca este autor que bajo ese concepto de "orden público", de por si vago e impreciso se ejercía y ejerce en los Estados totalitarios la represión y el requisito de la autorización previa ("Amnistía Internacional", 2009). Aunque también recientemente han tenido muchas protestas ocasionadas por la situación económica, surgiendo grupos determinados como *Los Inconformes* (Diario ABC, 2012).

En México, la libertad de reunión aparece por primera vez en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, pasando a las leyes posteriores hasta llegar a la Constitución de 1917 (Orozco, 2006). Coinciden los autores en la necesidad de reglamentación y en la observación de que desde 1879 los derechos humanos nunca han sido absolutos, sino limitados por el derecho de los demás. Buye Goyri se pregunta en el caso de las reuniones y manifestaciones públicas "¿y el derecho de los demás?" considerando que es necesaria la

reglamentación para proteger al resto de la población de molestias que han llegado al extremo de ser dirigidas contra particulares, no autoridades, como el caso del bloqueo del Periférico en la Ciudad de México con caballos, para pedir que el anterior concesionario del Hipódromo se desistiera de un amparo (Orozco, 2006).

Los tratadistas establecen los requisitos para considerar que se da una *reunión*, amparada por el orden jurídico, siendo estos: a) un mínimum de organización, b) encuentro momentáneo y discontinuo y c) finalidad, lo que permitiría distinguir este derecho de otras formas de agrupación (Soriano, 1990). Ramón Soriano aclara que respecto a la finalidad, ésta podría ser más o menos definida. Contrastando estos requisitos con las expresiones mexicanas podríamos decir que se da el primer requisito, en forma notoria cuando todos los manifestantes portan carteles impresos que requieren costo y tiempo de preparación, pero respecto del carácter eventual, discontinuo o momentáneo habría salvedades, como el ya citado caso de los plantones que en la Ciudad de México durante un mes o más; sin embargo, es totalmente diferente del caso de una asociación, y es frecuente que asociaciones o agrupaciones políticas realicen esos plantones o marchas. Es más claro el término de transitoriedad, utilizado por autores mexicanos, atribuido a la reunión pública. Respecto a la finalidad, dicho autor distingue entre aquellas reuniones con fines políticos de las religiosas o deportivas. Es de destacar que en México casi nadie se queja de las procesiones guadalupanas ni tampoco de las del carnaval.

Por cuanto al número más o menos considerable de personas, algunas legislaciones como la española (Soriano, 1990) señalan un mínimo de 20. Consideramos que esto es arbitrario, existiendo la posibilidad de ser un grupo pequeño de 4 o 5. Una sola persona, por supuesto que tendrá el derecho de protestar pero en la reunión pública y manifestación, está implícita la participación de dos o más sujetos.

Dentro de la legislación comparada hay variaciones con la caracterización del tipo de reunión que requiere reglamentación, siendo la realizada “al aire libre”, de “tránsito público” o “en lugar público”, afirmando Soriano que este último término es preferible por permitir distinguir dicha reunión de la celebrada en lugares privados. Las limitaciones en las constituciones y en los textos internacionales pueden remitir a las leyes de policía o bien expresarse como razones de “seguridad pública, seguridad nacional, alteraciones del orden público, salubridad, moral pública”. Menos frecuentemente, “defensa de los derechos y

libertades de los demás, prevención del crimen" (Soriano, 1990). Las notas sustanciales, desde la Constitución Francesa de 1871 son el que debe ser pacífica y sin arma (Soriano, 1990).

La manifestación

En sentido gramatical, significa la acción de manifestar o manifestarse, expresar públicamente un sentimiento u opinión pública. *Manifestar* es declarar, dar a conocer una opinión o deseo, descubrir, poner a la vista, participar en una manifestación. (Diccionario Larousse). Por lo anterior puede ser un verbo o bien un sustantivo, en este segundo sentido, puede tomar la forma de comunicación escrita, de una marcha o de un plantón y las medidas extremas son la invasión de vialidades de ciudades o el corte de vías de comunicación, que pueden ser carreteras federales, estatales o urbanas. Generalmente se utilizan como sinónimos reunión o manifestación, siendo más usual la segunda aunque en el derecho comparado se ha distinguido entre la reunión en lugares públicos o de tránsito público con la característica de estática, en oposición a la manifestación, dinámica o sea una marcha, cortejo, en movimiento.

Los derechos o libertades públicas de protesta y de reunión en la Constitución Mexicana

Toda vez que ya hemos mencionado que el texto del artículo 9 de la Constitución Mexicana no se ha modificado desde 1917, resulta interesante analizarlo a la luz de la teoría anteriormente expuesta y en el siguiente apartado compararlo con la nueva Constitución española de 1978, con la finalidad de poder sopesar la conveniencia o no de proponer alguna reforma.

El texto del artículo 9 dice: "No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar".

"No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad si no

se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.”

Como puede observarse, en ese artículo 9 se reconocen tanto el derecho o libertad de reunión como el de asociación, del cual no nos ocupamos en este trabajo. Son requisitos para el derecho de reunión, tener un objeto lícito, ser pacífica y sin armas, limitaciones que ya se mencionaron anteriormente provenientes del derecho francés del siglo antepasado, estando reservados únicamente a los ciudadanos si se trata de participar en asuntos políticos (Orozco, 2006). Los términos lícito e ilegal indican que la finalidad de la reunión debe ser permitida o no prohibida por una ley. Las limitaciones también pueden estar establecidas en otra parte del texto constitucional y leyes secundarias, como sucede para la participación de los ministros del culto religioso.

En el segundo párrafo del artículo constitucional en mención, puede destacarse un aspecto positivo a pesar de su lejano origen, la relación del derecho de reunión con el derecho de petición y de protesta, considerado esto último como novedad dentro de la teoría constitucional. Respecto al carácter ilegal de las reuniones tenemos que remitirnos a la legislación penal, lo cual haremos en un apartado posterior. Recordamos que en ocasiones se detuvo y encarceló a manifestantes por proferir injurias y ultrajes contra el Presidente de la República, considerando la autoridad judicial, al resolver el amparo, que los gritos contra autoridades no siempre encuadraban en ese tipo delictivo ya destipificado tanto a nivel federal como en el Estado de Veracruz. Lo mismo puede decirse de las violencias y amenazas que pueden ser proferidas, mismas que deben apreciarse con objetividad.

El derecho o libertad de reunión en la Constitución Española de 1978

El artículo 21.1 de la Constitución Española establece: “Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas” Estos adjetivos, nos dice Soriano, son imprecisos, provenientes del constitucionalismo francés siendo necesario remitirse a la jurisprudencia de cada país. En España hay tesis jurisprudenciales y se complementa con lo dispuesto en la legislación penal, en México no encontramos tesis jurisprudenciales al respecto. Posteriormente nos

remitiremos al código penal veracruzano respecto a posibles tipos penales relacionados con las manifestaciones.

El párrafo 21.2 de la Constitución española establece a) la definición del tipo de reunión: "…en lugar de tránsito público y las manifestaciones", b) el régimen al que estará sometidas esas reuniones y c) el sentido y viabilidad de la desautorización que en determinados casos y por razón de orden público pueden establecerse. Respecto del primer elemento, Soriano considera preferible esta terminología a otras utilizadas en la legislación comparada, señalando que la razón del legislador para reglamentar dichas reuniones no se deriva del lugar, sino de la posibilidad de colisión con derechos de terceros.

La definición y distinción de los diferentes tipos de reunión es importante ya que el ordenamiento jurídico establece un tratamiento diferente, siendo, como ya comentamos la jurisprudencia de otros países la que realiza dicha tarea.

Soriano, al igual que la mayoría de autores, justifica la necesidad de control del derecho de reunión en base al carácter no absoluto de dicho derecho, correlativo a la necesidad de proteger los derechos de los semejantes. Posteriormente haremos una alusión a este carácter. Clasifica dicho autor los tipos de control en: a) judicial, con posterioridad al evento; b) sistema administrativo a priori, que implica obtener una autorización previa y c) régimen de previa comunicación a la administración, opinando que la preferible es la primera por ser el juez el único facultado para poder interrumpir un acto de reunión y exigir responsabilidades una vez consumado el mismo. El segundo es el más rechazable por ser propio de los regímenes dictatoriales con trabas para el ejercicio del derecho de reunión, discriminación para las personas. El tercero respeta el derecho de reunión, con la posibilidad de organizar las medidas preventivas del tránsito y seguridad. En la Constitución y jurisprudencia española se prevé la posibilidad de desautorización de la reunión en casos de "razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes". Advierte Soriano de la interpretación del concepto "orden pública" tomando en cuenta los antecedentes históricos de represión del régimen franquista, algunos documentos internacionales además del requisito de orden público establecen muchos más, ejemplo el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Los reglamentos municipales en Veracruz

Ya comentamos que se discute a nivel legislativo la necesidad de reglamentar en México el derecho de reunión, sobre todo en el caso de las manifestaciones y bloqueos de vías públicas. Así, legisladores a nivel federal y estatal, de diferentes partidos, han elaborado propuestas de una ley especial que incluiría la obligación de solicitar permiso con anticipación, siendo el término variable, en unos casos 72 horas, en otras 24. En algunas propuestas se indica el solo requisito de avisar con anticipación. Ya hemos mencionado que la autorización previa es un requisito existente en épocas pasadas, como una medida de los gobiernos para limitar este derecho, en los estados democráticos solo se requiere la notificación para finalidad de organizar la circulación vial o prevenir alteraciones públicas (BBC Noticias, 2010).

Reiteramos que actualmente no hay en México una Ley Orgánica del Derecho de Reunión a nivel federal a pesar de esas propuestas de Reglamentación del artículo 9 Constitucional. La Constitución Política del Estado de Veracruz remite a todos los derechos contenidos en la Constitución General y de manera explícita al derecho de petición (artículo 7). Tampoco existe a nivel estatal ninguna Ley de Reuniones Públicas, siendo en los Reglamentos de Tránsito Municipal en donde aparecen requisitos para el ejercicio de dicha libertad y en casos de represión se recurre al ámbito penal.

Al respecto es necesario reiterar, que dado que una de las principales actividades para realizar la protesta es el cierre de rutas, hay que diferenciar si se trata de una vía de comunicación federal, estatal o municipal, en cuyo caso sería motivo de posible delito de ataques a las vías de comunicación federal o estatal o bien infracción municipal. Veremos el caso de los Municipios de Veracruz y Xalapa a manera de ejemplificación. Hay 212 Municipios en Veracruz, pero siguen alguna de las dos tendencias de éstos. La posible comisión de delitos la tocaremos en el siguiente apartado.

La Ley de Tránsito del Estado de Veracruz, (26 de enero de 2006, con reformas del 2008) no incluye ninguna disposición al respecto, siendo los Reglamentos los que lo hacen. Así, el Reglamento de Tránsito del Municipio de Veracruz en su Capítulo Tercero. De las Normas de circulación en la Vía Pública, artículo 99 establece lo siguiente: “Para la realización de eventos deportivos, sociales o de caravanas de vehículos o peatones, deberá obtenerse la autorización correspondiente de la Dirección de Tránsito Municipal

solicitándola por escrito con la necesaria anticipación de cuando menos 72 horas antes de realizarse el evento. Tratándose de manifestaciones de índole política, sindical o religiosa solo será necesario dar aviso a la autoridad correspondiente con la suficiente antelación”.[27]

En el Municipio de Xalapa encontramos además del Reglamento de Tránsito, el Bando de Policía y Buen Gobierno, al que nos referiremos antes. En su Título Quinto denominado De la Seguridad pública, Policía Preventiva Municipal, Tránsito y Protección Civil, establece en su artículo 28: “Los habitantes, vecinos del Municipio y transeúntes, al hacer uso de su derecho para reunirse de manera pacífica con cualquier objeto lícito, podrán realizar manifestaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, siempre y cuando den aviso por escrito, con 24 horas de anticipación, a las autoridades municipales correspondientes, ajustándose a lo dispuesto por el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el Capítulo II, Infracciones o faltas a la legislación y reglamentación municipales, se dispone: Artículo 49. Son infracciones al orden público: 1.-Alterar la tranquilidad y el orden de cualquier lugar y circunstancia dentro del territorio del municipio, así como las marchas, plantones, las manifestaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social cuando no se de aviso oportuno a la autoridad municipal correspondiente, cuando menos con 24 horas de anticipación, ajustándose a lo dispuesto por el artículo 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, el Reglamento de Tránsito del Municipio de Xalapa tiene en el Capítulo VIII. Tránsito en la Vía Pública. Sección Segunda. Circulación en General de Vehículos en la Vía Pública, el artículo 60 que dice: “De conformidad con lo establecido por el Bando, el derecho de libertad de expresión consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no será objeto de restricción, su ejercicio se desarrollará siempre y cuando no lesione los intereses de terceras personas y oportunamente se dé aviso a la autoridad municipal” y el artículo 61 establece lo siguiente: “Las caravanas, las manifestaciones, las peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social que se efectúen en el territorio del municipio, podrán utilizar las vialidades a que se refiere el artículo 54 del presente

[27] En 11 de abril de 2008 se publicó el Reglamento de Boca del Río, que en su artículo 100 dispone lo mismo.

reglamento, salvo la prohibición de utilizar las vialidades del perímetro del centro histórico de la ciudad". Esto nunca se respeta, ya que la Plaza Lerdo es el lugar obligado para exponer los reclamos, por estar en frente del Palacio de Gobierno, sede del Poder Ejecutivo del Estado y las calles del centro histórico son las utilizadas para llegar a ellas y ahí es en donde usualmente se realizan bloqueos, adicionalmente, el centro histórico comprende varias calles: El artículo 62 siguiente se establece: "El uso y obstrucción de la vía pública, (el subrayado es nuestro) la realización en la misma de caravanas, manifestaciones, peregrinaciones o cualquier otro tipo de concentración humana de carácter político, religioso, deportivo, recreativo o social, se sujetarán a la obtención de permisos especiales ante la Dirección, con una anticipación cuando menos de 24 horas".

"En el caso anterior, las autoridades de tránsito adoptarán medidas para procurar la protección de los individuos que intervengan en dichos actos y para evitar congestionamientos viales, avisando con anticipación al público en general, con el fin de que circule por otras vías." (Reglamento de Tránsito del Municipio de Xalapa)

De la lectura de las disposiciones de tránsito municipal anteriores, observamos que el de Veracruz distingue entre a) las reuniones deportivas, religiosas o sociales, en cuyo caso requiere solicitud de autorización con 72 horas de anticipación, y b) reuniones políticas, sindicales o religiosas para las cuales solo establece dar aviso sin especificar término, lo mismo el Bando de Policía y Buen Gobierno de Xalapa, en cambio el Reglamento de Tránsito del Municipio de Xalapa, dispone que hay que obtener permiso con 24 horas de anticipación para el uso y obstrucción de vialidades públicas, sin importar el tipo de reunión, que no se podrá utilizar las vialidades del centro histórico y se incurrirá en una infracción si no se pide dicha autorización.

Interpretando dichas disposiciones municipales, observamos que se reconoce el derecho de libre expresión, siempre y cuando "no se afecte el derecho de terceros…", lo cual constituye una norma abierta que puede dar motivo a medidas desproporcionadas a la conducta de los sujetos, y se reglamenta el derecho de reunión en los lugares de "transito público" estableciendo limitaciones cuando se utilizan o obstruyen vías públicas, en cuyo caso se requiere el permiso o aviso previo o tomar otras medidas cuando se obstaculiza. ¿Qué sucede respecto a las realizadas sin obstruir las vías de comunicación como son los plantones en parques, plazas públicas o atrio de la Iglesia a donde las personas pueden

llegar sin invadir calles? Se debe interpretar que están permitidas sin ninguna restricción y que la autoridad debe incluso proteger a los manifestantes.

Los Derechos públicos de protesta y reunión y el Derecho penal

Es frecuente que durante la realización de la protesta o reunión pública se afecten derechos de terceros protegidos y fácilmente se puede caer en el ámbito del derecho penal por posible comisión de delitos. Por ello es necesario analizar las principales hipótesis requeridas según la teoría del delito para que se configure éste, siendo la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad. Afirmamos de inicio, que existe un derecho de protesta reconocido por nuestra Constitución al igual que el derecho de reunión, pero de la afirmación sostenida por la mayoría de autores respecto a que los derechos no son absolutos se puede abrir un campo nebuloso en donde anide la arbitrariedad y represión, por lo cual es necesario responder en cada caso concreto cuál es la medida y forma en que es jurídicamente admisible el ejercicio de esos derechos.

Por lo tanto, la protesta que se expresa dentro de los cauces institucionales, representa el ejercicio de los derechos plasmados en la legislación internacional y nacional, no pudiendo ser reprimida ni menos prohibida penalmente o ser materia de los tipos penales, así, el ejercicio del derecho de petición a las autoridades, la manifestación pública que lo ejerza, la reunión para tal efecto, por más que por su número cauce molestias, interrumpa con su paso o presencia la circulación de vehículos o de peatones, provoque ruidos molestos, deje caer volantes que ensucien las calles, etc., estará en ejercicio de un derecho legítimo entendiéndose las mismas como consecuencia necesaria del número de participantes y durante el tiempo razonablemente necesario para exteriorizarlo en el tránsito por calles, plantones o escuchar discursos.

Será necesario, repetimos analizar cada caso para constatar el carácter antijurídico, ilícito o penal. El acampar en una plaza o parque público no es antijurídico, proferir gritos en transporte público durante el regreso o ida a la manifestación, puede configurar una falta, lo mismo que el bloqueo de calle de manera intencional y no como consecuencia del número de participantes o del tránsito al lugar de reunión. En ocasiones se pretende encuadrar dichas conductas en tipos penales a fin de criminalizarlas. Debe tenerse presenta

que la tipicidad penal es legal, estricta y de interpretación restrictiva. De igual manera es necesario atender a los principios de ofensividad, de insignificancia y de proporcionalidad.

Presunta Tipicidad. El caso de interrupción o perturbación del tránsito en vialidades es el supuesto que con más frecuencia se pretende encuadrar tanto a nivel federal como en el estatal. Nos remitimos al tipo penal del título XII, Delitos contra la seguridad de los medios de transporte y de las vías de comunicación, Capítulo I, Contra la seguridad vial y los medios de transporte, principalmente el artículo 269 del C. P. de Veracruz. La aplicación de este tipo podría hacerse en una interpretación extensiva o restringida. Para no incurrir en inconstitucionalidad, comprobados los elementos objetivos restaría verificar la existencia de la ofensividad para un bien jurídico. Las afectaciones insignificantes o de bagatela no son suficientes para completar el requisito de lesividad.

Además del tipo anterior, en México se han reprimido protestas y manifestaciones pretendiendo encausar a los líderes y/o participantes como responsables de diferentes tipos penales, entre ellos la sedición, injurias y ultrajes al Presidente. Recordemos que durante los años 30 a 70 del siglo pasado, existió el tipo de disolución social, persiguiéndose o encarcelando a manifestantes por ése y otros delitos como rebelión, conspiración, injurias, violencias, amenazas o bien daños en propiedad ajena, robo, homicidio, lesiones, destrucción violenta de vehículos de servicio público (Orozco, 2006). En estos casos no se daba la adecuación entre esa conducta y el tipo, resultando un pretexto para encarcelar a determinadas persona.[28] Otra forma de posible criminalización es a través del tipo de apología del crimen o la de asociación delictuosa, presentando esta última serios problemas constitucionales no resueltos, como adelantar la tipicidad a actos claramente preparatorios, anteriores a la tentativa y no se permite el desistimiento.

Conductas Típicas Y Antijurídicas. La manifestación de las protestas puede ser típica de algún delito como daños, lesiones, resistencia a la autoridad, siendo estos los más frecuentes en el curso o por efecto de la protesta misma. Entonces procedería analizar si existe alguna causa de justificación. El ejercicio de un derecho, considerado en la mayoría de la doctrina nacional como causa de justificación resulta más congruente ubicarlo como

[28] El 20 de abril de presente año fueron detenidos los líderes de taxistas que realizaban un plantón y huelga de hambre en la Plaza Lerdo según orden de aprehensión por ataques a las vías de comunicación. Desconocemos si era una orden de aprehensión por una conducta cometida hace tiempo o en esta ocasión, igual si fue una presión de Gobierno para finalizar la protesta, tampoco se puede saber si tenían razón en sus solicitudes o son manipulados por líderes.

causa de atipicidad de los derechos de protesta y reunión. Respecto a si se da alguna legítima defensa o estado de necesidad, habría que constatarlo en cada caso concreto, la cual cubriría tanto a los participantes como a los terceros que se encuentren en el lugar de reunión. No abundamos en las múltiples hipótesis de esas causas de justificación, solo en la necesidad de contemplarlas en cada caso, pero si mencionaremos el caso frecuente de defensa de un agredido por la policía, en cuyo caso será legítima defensa aun cuando el lesionado o reprimido haya provocado.

Respecto al estado de necesidad, el mal que se causa debe ser menor que el que se quiere evitar, o sea que la protesta debe ser un reclamo por un derecho fundamental, por ejemplo el derecho a la alimentación o a la salud, según las circunstancias, gravedad y cercanía del mal que se quiere evitar, siendo relativamente cercano y urgente, no existir otra vía idónea para neutralizar el mal. Si en una comunidad no se atienden necesidades elementales de alimentación ni sanitarias, si peligran vidas humanas, si no se previene o detiene la contaminación del agua potable o la desnutrición está a punto de causar estragos irreversibles, si la comunidad está aislada y las autoridades no responden a las peticiones (todos casos frecuentes en nuestras comunidades y hasta en las ciudades), no sería lícito destruir la sede del municipio, pero si interrumpir una ruta aunque esta tenga una duración considerable y ocasione algún peligro para la propiedad o los negocios. Sería el único medio para llamar la atención de las autoridades sobre sus necesidades límites. Como puede verse la situación es compleja. Se discute en teoría la pregunta acerca del estado de necesidad por carencias generales de la población. Estas, por regla general, se dice no justifican ninguna conducta, pero en países como el nuestro con grandes desigualdades sociales, tendría que establecerse el estándar medio de satisfacción. Por ejemplo después de un terremoto nada habilita la comisión de hechos delictuosos, pero el apoderamiento de alimentos de un almacén si estaría justificado en el caso de niños a punto de perecer por hambre o sed.

Conductas Culpables. La protesta puede ser típica, antijurídica pero no culpable cuando se actúa en un error de prohibición respecto a los caminos institucionales para resolver los problemas por ignorar los protagonistas o creer no poseer los medios para encaminarse por ellos o bien si no los creían eficaces según experiencias anteriores. El error de prohibición no tiene que ser de todo el grupo sino de alguno o algunos de los

participantes, pudiendo también ser invencible o vencible, lo que implica la criminalización de manera diferente de los participantes.

La moderna teoría del delito nos señala la necesidad de comprobar la culpabilidad, pero no en su concepto tradicional, sino referida a la vulnerabilidad de los sujetos. Es de comentar que la actitud de las autoridades favorece el error de prohibición respecto a la antijuridicidad de la conducta, ya que frecuentemente se resuelven los asuntos en el lugar, en las interrupciones de carreteras o concentraciones hay vigilancia para garantizar la integridad física de los participantes, por lo cual resulta difícil pretender que se comprenda que puede ser una conducta delictuosa.

Generalmente las protestas son de carácter político como los derechos de la segunda generación. Quitarlo de ese ámbito y llevarlo al derecho penal es dejarlo sin solución, por ello proponemos la extrema utilización de este recurso.

Propuestas

Primera. Es necesario reformar la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, suprimiendo la referencia a las injurias delito ya destipificado.

Segunda. Sería recomendable promulgar una ley de reuniones públicas como la española, definiendo cuales requieren algún control y de qué tipo seria este.

Tercero. Las autoridades estatales y municipales deben actuar de acuerdo con el respeto a los derechos públicos de libertad de protesta, de expresión y de reunión.

Cuarta. Los organismos de defensa de derechos humanos, deberán ser verdaderos vigilantes de la actuación de los poderes públicos.

Quinta. Reconociendo que puede haber manipulación de manifestantes, se puede, sobre todo en épocas electorales, crear un consejo de participación ciudadana, con miembros de reconocida solvencia, como observadores que den su opinión.

Sexta. Tal vez las quejas de los automovilistas implican un problema de fondo como es la circulación diaria, haya o no manifestaciones. tal vez hay que tomar medidas para agilizar el tránsito siempre como cerrar el centro histórico, establecer el hoy no circula. Promover el respeto a las normas de tránsito.

Bibliografia

Amnistía Internacional. 2009. Amnistía Internacional emite un llamado a Singapur para respetar esos derechos y no reprimirlos basados en la Ley de Orden Público de 13 de abril de 2009. En Internet, consulta el 20 de abril de 2010.

BBC Noticias. 2010. En los últimos tres años se han presentado dos iniciativas en la Asamblea Legislativa del D.F. sin que se hayan aprobado, en noticias.prodigy.msn/com/internacional, consultado en el 21 de abril de 2013.

Buye-Goyri, Víctor M., Marchas, manifestaciones, bloqueos, plantones. ¿y el derecho?, en bibliojurídicas.org.libros, consulta, enero de 2013.

Código Penal Del Estado De Veracruz.

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos.

Diario ABC. 2012. Según el diario ABC sólo en Madrid se han celebrado unas 2.200 manifestaciones a lo largo del año 2012, en http://www.abc.es/20121003/espana/abci-gobierno-manifestaciones-201210031539.html

Entrevistas: Realizadas desde enero a abril de 2010, en las manifestaciones de la Plaza Lerdo, Xalapa, Veracruz.

Gargarella, Roberto. 2005. El derecho a la protesta: El primer derecho, Buenos Aires, Ad Hoc

Orozco Henriquez, J. Jesús 2006. "Artículo 9º", Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, T. 1, México, 9ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa.

Reglamento De Tránsito Del Estado De Veracruz

Reglamento De Tránsito Del Municipio De Veracruz-Boca Del Rio.

Reglamento de Tránsito del Municipio de Xalapa. Tránsito en la Vía Pública. Sección Segunda. Circulación en General de Vehículos en la Vía Pública

Soriano, Ramón. 1990. Las libertades Públicas, Significado, fundamentos y estatuto jurídico. Madrid, Tecnos.

Un acercamiento etnográfico al contexto de una política intercultural

María Guadalupe Huerta Morales[•]

Introducción

Este capítulo presenta los avances de una investigación que se inscribe en los estudios antropológicos sobre políticas públicas. Mi objetivo es presentar un acercamiento contextual al caso de la política de educación superior intercultural en el estado de Puebla. Para ello, he dividido el capítulo en tres acápites. En el primero, presento mis propias reflexiones en torno al análisis de las políticas públicas y la antropología. En un segundo apartado, hago un recorrido por la implementación de la política de educación superior intercultural en el estado de Puebla y que permitió la creación de una universidad intercultural. Esta institución se instaló en el municipio de Huehuetla, caracterizado por la presencia de un movimiento social de reivindicación totonaca y nahua que vincula la región serrana. Lo anterior me permite describir cómo, en distintos contextos, una diversidad de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, interactúan interculturalmente para definir el rumbo de esta política educativa. Finalmente, comparto mis reflexiones sobre la necesidad de comprender los procesos de resignificación de la política pública enmarcadas en conflictos interculturales.

En nuestro mundo contemporáneo, la implementación de las políticas públicas se entreteje con la emergencia de movimientos sociales, entre ellos, los que buscan la reivindicación étnica y la defensa de los territorios naturales. En este sentido, este trabajo abona en las perspectivas de análisis que dan cuenta de la complejidad que implica la implementación de las políticas públicas, sobre todo, porque se centra en los distintos contextos en los que, diferentes actores involucrados, están inmiscuidos en procesos políticos e identitarios. Así pues, este trabajo tiene como objetivo mostrar un acercamiento contextual a la implementación de la educación superior intercultural en el estado de Puebla.

Este escrito está dividido en tres apartados. En el primero presento algunas reflexiones sobre el análisis de las políticas públicas y los aportes que pueden hacerse desde

[•] Profesora-investigadora del Colegio de Antropología Social, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

la antropología social, sobre todo, a partir de una mirada etnográfica que busque comprender el punto de vista de los actores sociales. Parto de una perspectiva foucaultiana en la que la política educativa es, además de una serie de pautas de acción estatal, una disposición autorizada de valores. En este sentido asumo que la política educativa tiene una trayectoria definida pero con consecuencias y resultados inesperados debido a las interpretaciones y las acciones entre quienes dan vida a la política social: políticos, funcionarios, directivos, docentes y estudiantes. Los sentidos que adquieren estas políticas están vinculados con las identidades y las posiciones sociales de los propios actores que interactúan interculturalmente a lo largo de la trayectoria de la política. Lo anterior presenta un reto teórico metodológico para la antropología social debido a la multiplicidad de sentidos, acciones, actores y contextos involucrados en los procesos de política pública. En consecuencia, planteo que una etnografía que busque analizar la trayectoria de la política pública deberá ser multilocal y doblemente reflexiva.

En segundo lugar, y siguiendo las premisas anteriores, comparto con el lector un breve recorrido por los distintos contextos de la implementación de una política pública que permitió, en 2006, la creación de la Universidad Intercultural del Estado de Puebla. Así pues el lector podrá encontrar la incidencia de los organismos internacionales a través de legislaciones, la configuración del campo de conocimiento de la educación intercultural, el financiamiento y las evaluaciones. Lo anterior, enmarcado en las condiciones socioeconómicas y políticas de un país que experimentaba la alternancia partidista en el poder ejecutivo. Lo anterior permite comprender la forma en que el estado mexicano da forma a la política de educación superior intercultural y finalmente, la manera en que se concretó la política a través de la creación de la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe. Esta instancia formularía un modelo de universidad intercultural, el cual sería adoptado en varios estados, entre ellos, Puebla. Para el caso que nos ocupa, resulta muy importante conocer la fuerte dinámica política entre organizaciones indígenas y partidos políticos en el municipio de Huehuetla, lugar en el que se instaló la universidad.

Finalmente, hago una reflexión en torno a las posibilidades de aportes teórico-metodológicos que la antropología puede ofrecer al análisis de las políticas públicas, sobre todo, al hacer cuestionamientos sobre los procesos de negociación de los significados de las políticas públicas.

La mirada antropológica en las políticas públicas

En nuestro mundo contemporáneo las políticas públicas son la forma más evidente de la acción gubernamental, la cual no se circunscribe al Estado, sino que está inmersa en un entramado global que a la vez tiene implicaciones locales. Si bien estudios de las políticas públicas surgen a mediados del siglo XX, será en los umbrales del siglo XXI que la antropología comience a realizar análisis sobre éstas. Desde una perspectiva antropológica, las políticas públicas son un proceso sociocultural que interpreta, clasifica y genera realidades (Ramírez, 2010, pág. 13). Es decir, que las políticas públicas están inmersas en el ámbito cultural porque está inmersa en “procesos sociales de producción, circulación y consumo de la significación en la vida social” (García Canclini, 2004, pág. 34).

Así pues la antropología se aleja de los estudios sobre las políticas públicas que han estado a cargo de los llamados Estudios de Políticas Públicas, mismos que surgieron a mediados del siglo XX y se encargaban tanto de obtener los conocimientos para mejorar las acciones gubernamentales como de proponer los mejores procedimientos en el diseño, implementación y evaluación de las mismas (Laswell, 2000; Valenti Nigrini, 2007; Parsons, 2007). Por lo que desde el enfoque de las policy science, la política (policy) es definida como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; desarrollados por el sector público y frecuentemente, con la participación de la comunidad y del sector privado” (Lahera Parada, 2002, pág. 16) Por eso, su formulación y ejecución requieren “cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones eficiencia económica en las decisiones, economía pública realista, evaluación de las operaciones y búsqueda de opciones que maximicen beneficios y disminuyan costos en la solución de problemas públicos (Aguilar Villanueva, 2000). Así pues, lo que se buscaba era generar conocimiento racional y científico que permitiera mejorar la administración pública. Desde esta perspectiva racionalista, las aportaciones de autores como Laswell, Simon y Easton permitieron el desarrollo de modelos de análisis por etapas o fases, en las cuales ciertas demandas internas y externas al sistema político eran convertidas en determinados resultados o impactos en las políticas públicas (Parsons, 2007, págs. 56-58). Empero, este modelo lineal resultaba rígido y al basarse en el racionalismo no

permitía analizar las múltiples relaciones, no siempre racionales, que hacían que los insumos se convirtieran en resultados de políticas.

Como contraparte, Lindblom (1980:11) propuso un enfoque alternativo llamado incrementalismo, desde el cual propone entender la formulación de políticas como un proceso que no tiene principio ni fin definido, sino más bien hay una interrelación entre sus distintas etapas. Para entender esta interrelación es necesario considerar el poder, así como las burocracias, los partidos, los políticos, los grupos de interés, las empresas, la inequidad y los análisis limitados. En este sentido, las decisiones de políticas se van dando de acuerdo a una estructura de incentivos basada en las instituciones, por lo que los cambios incrementales que se presentan son marginales.

El incrementalismo dio un nuevo giro a los estudios de políticas y se desplegaron modelos como el de Kingdom quien propone explicar el proceso de elaboración de políticas a partir de las *agenda-setting* (Kingdom, 2003). Según el autor, múltiples factores como el ambiente político, las concesiones políticas y la competencia entre distintos proyectos, intervienen en el posicionamiento de temas y alternativas de decisión en las políticas públicas. Las alternativas que se posicionan son aquellas que consideran la factibilidad técnica, los valores sociopolíticos predominantes y las restricciones futuras. De esta manera, se han abierto espacios para considerar el contexto político, científico y social como un factor que interviene en la puesta en marcha de las políticas.

Sin embargo, estos estudios eran prescriptivos y tenían un fuerte sesgo de aplicación para la administración pública y la acción gubernamental. Posteriormente, hacia la década de los noventa, desde la Sociología Crítica y la Antropología Social, empiezan a desarrollarse otros enfoques para el análisis de la política pública. Por su parte, la sociología los orígenes, los alcances y las normas que señalan lo que es posible y deseable para una determinada sociedad (Ozga, 2000, pág. 52). Esto implica que las políticas públicas son vistas como procesos sociales totales que permiten establecer una determinada visión del mundo para organizar acciones sociales. Por tanto, en la formación de una política pública se involucran el aparato estatal, la economía y varias instituciones de la sociedad civil. Así pues, la perspectiva sociológica ofrece una propuesta de análisis en la que se cuestionen las hipótesis dominantes, los orígenes de las políticas así como los valores o sentidos depositados en éstas y que buscan ordenar el mundo social.

En esta misma línea de investigación, se encuentra el trabajo de Stephen Ball quien señala que la política educativa es un conjunto de enunciados que operacionalizan valores con una intención prescriptiva, por tanto, se trata de la disposición autorizada de valores ideológicos (Ball S. , 1990, pág. 7). En este sentido, los textos de la política no son necesariamente enunciaciones claras y completas al definir sus propósitos, sus procedimientos y sus metas. Más bien, los textos son el producto de la reinterpretación que de ellos se hace en distintos contextos de la trayectoria de la política educativa, que van de lo local a lo global (y viceversa) conjuntando a diferentes actores. En este proceso, se evidenciarían los patrones de inequidad, la estructura del mercado, las relaciones de clase social y la distribución de recursos que se suscitan en el ámbito local en que son producidos (Ball S. , 2006, pág. 46). Así pues, la Sociología Crítica apunta la complejidad de la dinámica sociopolítica en la trayectoria de las políticas y las implicaciones que tiene para su implementación.

Por su parte, la Antropología Social se ha interesado más por los procesos de significación en los que están inmersos las políticas públicas y que permiten la construcción de la sociedad, el estado y los ciudadanos. Es decir, lo que interesa a la antropología, al igual que la sociología, no es tomar a las políticas públicas como formulaciones neutrales que dirigen inocentemente la acción gubernamental. Al igual que la Sociología se interesa por los contextos y su dinámica sociopolítica, pero hace especial énfasis en dos aspectos: 1) desde una mirada global, la relación entre los actores que representan al Estado y las poblaciones locales, y; 2) desde una mirada local, cómo se interpreta y se experimenta la política en el plano comunitario (Wedel, Shore, Feldman, & Lathrop, 2005, pág. 34). En este sentido, la antropología no sólo se preocupa por el entramado institucional y los contextos de la trayectoria de la política social, sino por la forma en que los contenidos de ésta se significan a partir de la forma en que son experimentadas y vividas las acciones de la política pública.

Así pues, se ha resaltado la complejidad y lo desordenado de los procesos de formulación de políticas, en particular las maneras ambiguas y a menudo disputadas en que las políticas son entendidas por los actores (Shore, 2010, pág. 29). Así pues, una primera cuestión para la antropología es cuestionar cómo se entiende y qué es esa política pública que se analiza. Lo anterior puede conjuntarse con la definición de política pública de Ball,

ya que al señalar que ofrece un concepto heurístico que permite deconstruir las ideas, los fundamentos y las reinterpretaciones de la acción gubernamental y de sus implicaciones para los actores. En este sentido, el Estado se deja de ver y analizar como un ente, sino que se personaliza a través de los actores.

Lo anterior, permite observar la multiplicidad de actores que intervienen en las políticas, considerándolos intermediarios de significados (González Apodaca, 2008) que se condensan en "metáforas maestras", es decir, símbolos que dejan al descubierto toda la estructura de un sistema social y los principios subyacentes sobre los cuales se basa un orden social (Shore, 2010). Además estas metáforas, regularmente ambiguas, son polisémicas porque los diferentes actores las significan de distintas maneras (Aguado, 2008).

En este sentido, el análisis de dichas metáforas implica comprender las dinámicas sociopolíticas y culturales que se dan entre los sujetos situados en distintos contextos, pero que se vinculan entre sí a partir de la acción gubernamental. Así pues, sería ineludible el observar las relaciones dadas entre el nosotros y los otros, que permiten la construcción de identidades y posiciones sociales, así como de relaciones de poder. Así pues, los actores se identifican e identifican a los otros a partir de su identidad social, es decir, un "conjunto de repertorios culturales interiorizados (representaciones, valores, símbolos) y relativamente estables a través de los cuales los actores (individuales o colectivos) se reconocen entre sí, demarcan simbólicamente sus fronteras y se distinguen de los demás actores en una situación determinada" (Gímenez, 2009, pág. 280). Así pues, la trayectoria de la política y las negociaciones sobre su significado en las múltiples interpretaciones están insertas en una dinámica intercultural, es decir, en la confrontación y el entrelazamiento, a lo que sucede cuando los grupos entran en relaciones e intercambios (García Canclini, 2004, pág. 15).

En las políticas públicas están en juego el control por los recursos económicos, pero para tener el control de dichos recursos, es necesario tener el control de esas metáforas clave que configuran la realidad social. En estas negociaciones de significados de las metáforas maestras, están imbricadas con relaciones de poder, es decir, en las relaciones que se construyen para controlar los recursos que son valorados por un grupo dado y que permiten a los grupos sociales articularse con su medio ambiente (Adams, 2007). En este

sentido, toda relación social es una relación de poder, por tanto, toda relación de social es una relación política en el sentido que se busca el control por los recursos, ya sean simbólicos, sociales o económicos. Propongo que las "metáforas" expresan las negociaciones interculturales dadas a partir de los diferentes intereses políticos, identidades étnicas y posiciones sociales. Así pues, el principal argumento de este trabajo es que el proceso de significación de la política pública condensa un conflicto intercultural y es en sí mismo un proceso político.

De esta manera, lo que quiero señalar es que un análisis antropológico de la política pública exige un acercamiento procesualista centrado en la determinación e instrumentación de las metas públicas, y en el logro diferenciado y el uso del poder por los miembros del grupo respecto de estas metas (Swartz, Turner, & Tuden, 1994). Dado que las políticas públicas están insertas en la dinámica económica capitalista, se requiere un acercamiento etnográfico histórico, multisituado y doblemente reflexivo a partir de la cual se comprendan las formas en que se entrecruzan los puntos de vista de los actores (Dietz, 2012; Baccara, 2010).

Trayectoria y dinámica en la política intercultural

La política de educación superior intercultural en México responde a un proceso en el cual interaccionan de manera simultánea lo global, lo nacional y lo local. A partir de la década de los setenta surgen una serie de movimientos sociales que han logrado internacionalizarse y pugnar por políticas de la identidad (Dietz, 2012), mismas que han conducido al reconocimiento de la multiculturalidad de los Estados y al surgimiento de un programa de acción política denominado multiculturalismo (Gutiérrez Martínez, 2006). Para el caso latinoamericano, dichas políticas han buscado sobre todo el reconocimiento y la reivindicación de las identidades étnicas de los pueblos indígenas, y sus demandas ha sido al acceso a una educación culturalmente pertinente (Baronnet, 2013; Dietz, 2012; Le Bot, 2006; González Apodaca, 2008). Estas exigencias han hecho eco no sólo a nivel local y nacional, sino también a nivel global, involucrando a organismos internacionales.

En lo que concierne a la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, la relación entre los organismos internacionales, los gobiernos nacionales y las

comunidades locales se ha dado en un proceso de renegociación constante del deber ser de las políticas. De tal forma que, en el contexto de la globalización y ante la crisis de los Estados ante el mercado, los organismos internacionales adquieren un papel protagónico en la dirección de las políticas públicas a escala mundial. Sin embargo, los Estados reaccionan ante estas influencias externas y matizan las sugerencias que los organismos internacionales hacen mediante las legislaciones, los apoyos financieras, las evaluaciones educativas o el propio intercambio de conocimientos (Huerta, 2010; Rutkowski, 2007). Dichos matices se observan en la forma en que se planean y echan a andar programas que concretan la acción gubernamental, los cuales también generan una respuesta en las localidades en las cuales son puestas en marcha, misma que va dirigida tanto a los organismos internacionales como a las entidades administrativas de los gobiernos nacionales.

En el caso de la educación superior en México, es preciso considerar el momento histórico que atravesaba el Estado. El financiamiento para el rescate financiero durante la crisis económica de 1982, exigió una reforma económica y social que dieron pie nuevas circunstancias económicas, políticas e ideológicas nacionales. Entre estas condiciones, habría que considerar una nueva relación con los organismos internacionales, la incorporación del país al mercado internacional mediante tratados comerciales, la emergencia de movimientos indígenas y la profundización democrática que cobraron mayor fuerza en los albores del siglo XXI. La visibilidad del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 posicionó con un énfasis especial el reconocimiento y reivindicación de los derechos indígenas en la agenda política y social ((Hernández, Paz, & Teresa, 2004; Aziz & Alonso, 2003).

Al iniciar el nuevo milenio, se dio por primera vez la alternancia partidista en el nivel presidencial. Esto constituyó un hito y marcaría el discurso de las políticas sociales en México, ya que el Estado buscaría el reconocimiento internacional, la legitimación de sus políticas públicas y la construcción de una nación multicultural y democrática (Aziz & Alonso, 2003). En este escenario, las políticas nacionales estuvieron fuertemente influenciadas por las políticas internacionales. Se firmaron una serie de tratados internacionales en torno a derechos humanos y, en especial, derechos de los pueblos indígenas, mismos que tendrían repercusiones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se recibió ayuda financiera de los organismos

internacionales como el Banco Mundial (BM) para la implementación de reformas y políticas sociales, lo que a su vez, influyó en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas sociales (Huerta, 2010).

Para el caso de la política de educación superior intercultural, serían tres los organismos internacionales que más incidirían en el Estado mexicano para la creación de un marco jurídico que permitiera su creación: a) la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO); b) la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y; c) el Banco Mundial (BM). La OIT y la UNESCO desarrollaron, durante la década de los noventa, una serie de instrumentos normativos en materia de derechos indígenas, desde los cuales privilegiaron el enfoque intercultural en la educación así como la atención de los pueblos indígenas a todos los niveles de enseñanza. Entre ellos, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (Convenio No. 169) promulgado en 1989 y la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural creada en 2001. Desde estos documentos, el enfoque intercultural se planteaba como un diálogo entre las sociedades nacionales y los pueblos indígenas para aprender a vivir juntos en una sociedad democrática. Asumía una perspectiva preservacionista, es decir, que se veía como necesario fortalecer y desarrollar a los pueblos indígenas. Los pueblos indígenas fueron considerados poblaciones vulnerables a los que había que pedir su opinión en los programas de desarrollo implementados para ellos; sin embargo, era el Estado quien debía asumir la dirección de las acciones públicas a su favor (Huerta, 2010).

La enseñanza a los pueblos indígenas tendría que atenderse a todos los niveles. Esto abrió una ventana de oportunidad para vincular la educación intercultural con la expansión de la educación superior. La UNESCO, y en menor medida el BM comenzaron a atender los problemas que habían creado las políticas de educación superior orientadas al mercado, las cuales habían expandido este servicio creando mayores brechas y desigualdades entre los sectores marginados. Sin dejar de lado el discurso del capital humano, ambos organismos, comenzaron a impulsar políticas en las que se incluyeran y dieran acceso a grupos vulnerables a la educación superior. La UNESCO comenzaría a pilotar experiencias de educación superior indígena y el BM revisaría su Directriz Operativa 4.20. La intención era que los países tuvieran el capital humano que exigía la competencia en la sociedad del conocimiento. Asimismo, reorientaron los propósitos de la educación superior de tal

manera que no sólo se ocuparían de la ciencia y la tecnología, sino también de las humanidades como una herramienta necesaria para enseñar los valores propios de las sociedades democráticas (Huerta, 2010).

Así pues las políticas internacionales vincularían el derecho de los pueblos indígenas a acceder a una educación pertinente a todos los niveles con las políticas de educación intercultural y de educación superior. Estas adoptarían un enfoque preservacionista, en el cual los pueblos indígenas eran entendidos desde una doble óptica. Por un lado, se les reivindicaba a partir de su riqueza cultural y lingüística. Por otro lado, se les veía como un sector vulnerable al que había que atender prioritariamente mediante políticas compensatorias y no discriminatorias.

Por su parte, el Estado mexicano retomó los lineamientos internacionales con un fuerte discurso democratizador, una gran preocupación por los derechos de los pueblos indígenas y un fuerte compromiso por expandir con mayor equidad la educación superior. Empero, quedó limitada por las preocupaciones locales en torno a la "unidad de la nación" y el control de los recursos, a pesar de que se reconociera la pluriculturalidad de la Nación (López Bárcenas, 2004). En México, la interculturalidad era retomada jurídicamente como una vía para el diálogo, y como una solución a los movimientos indígenas. Se retomaron las legislaciones internacionales en materia de derechos indígenas sobre todo en tres aspectos: la no discriminación, el fortalecimiento de las lenguas y el respeto a la diferencia cultural. Estos tres ámbitos constituirían parte de los objetivos de la política educativa intercultural para todos los mexicanos, y como una medida compensatoria, se enfocó una atención educativa pertinente a todos los niveles para la población indígena.

Se modificaron los Artículos 1°, 2° y 3° Constitucionales y, en consecuencia, hubo un reajuste en la administración pública federal con la intención de implementar la política intercultural. Si bien esto constituía avances importantes en el desarrollo de propuestas educativas dirigidas a los pueblos indígenas, no constituía un cambio trascendental en la imagen que en México se ha tenido de los pueblos indígenas. Los indígenas seguían siendo aquel sector que, con una cultura y una lengua diferente, tenía derecho a no ser discriminado. Las acciones de la política intercultural, aunque en el discurso se encaminaban a transformar las relaciones en una sociedad multicultural y revalorizar a los

pueblos indígenas, seguían siendo políticas focalizadas que se encaminaban a aminorar desigualdades más que a satisfacer demandas y otorgar derechos.

En este sentido, la política educativa intercultural se constituía con un discurso de la reivindicación de los derechos indígenas y la construcción de una nación multicultural y democrática, y se ejecutaba con una normatividad de política compensatoria. Esto último, paradójicamente, permitiría que se abrieran espacios para la atención de los pueblos indígenas en la educación superior. Se trataba de formar capital humano que compitiera en el mercado global, sin que dejaran de lado sus diferencias culturales y lingüísticas. El objetivo parecía en sí contradictorio y para la implementación de la política, constituía un reto, es decir, se tendrían que poner en operación propósitos y metas educativas en un sistema educativo nacional que no estaba preparado para el reconocimiento y atención de los pueblos indígenas mediante un diálogo en condiciones de igualdad.

El Programa Nacional de Educación Superior 2001-2006 y el Programa Nacional de Educación 2001-2006 abrieron los espacios ideológicos, económicos y políticos que definirían la apertura de instituciones de educación superior con un enfoque intercultural. Para la ejecución de la política de educación intercultural, se creó la Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe (CGEIB) que hizo una interpretación de políticas tanto nacionales como internacionales para llevar a cabo las acciones de política pública que se le habían encomendado. Cabe señalar que no se suprimió la Dirección General de Educación Indígena, que hasta antes de la creación de la CGEIB era la encargada de atender la educación destinada a este sector.

La CGEIB quedó a cargo de un equipo encabezado por la Dra. Silvia Schmelkes, vinculado a la comunidad académica interesada en los estudios sobre educación y que había participado durante la década de los noventas en un intenso intercambio internacional sobre los debates en torno a la educación bilingüe, bicultural e intercultural, sobre todo, a través de los Congresos Internacionales de Educación Intercultural y Bilingüe realizados en Latinoamérica.

Los esfuerzos de la CGEIB para implementar una política intercultural para todos los mexicanos tenían que enfrentar a un sistema educativo poco sensible a la pluriculturalidad de la nación y a la educación intercultural. A pesar de que la labor de la CGEIB es implementar una política de educación intercultural para todos, su labor se ha

entendido como interculturalidad para los pueblos indígenas. Específicamente para el caso de la educación superior, la CGEIB debía hacerse cargo de construir un modelo educativo para atender prioritariamente a los pueblos indígenas, y con ello, aumentar la matrícula de estudiantes indígenas en este nivel (Schmelkes, 2009).

Para la CGEIB el principal objetivo de la educación intercultural era contribuir a establecer, hipotéticamente, relaciones de equidad para que, a través del diálogo intercultural se fusionaran los saberes indígenas con el conocimiento científico (Schmelkes, 2004). Sin desconocer la marginación y las desigualdades de la población indígena, apostaban por privilegiar al espacio escolar como un espacio en el que la construcción de conocimientos podría ser equitativa, y con ello, se podrían reafirmar identidades y revalorar la cultura propia, a la vez que se reconocían los conocimientos de otras lógicas culturales.

La acción gubernamental específica para echar a andar esta política fue la creación de instituciones de nivel superior, para lo cual se elaboró el documento denominado *Universidad Intercultural: modelo educativo* (Casillas & Santini, 2006). En este texto se señaló la importancia de que la educación superior intercultural coadyuvara a construir un México democrático y abierto a la diversidad cultural. En principio estas universidades no fueron pensadas exclusivamente para la población indígena, sino que podrían estar en ella otros grupos sociales. Sin embargo, se propusieron las licenciaturas que permitieran el desarrollo de los pueblos originarios; además son instaladas en zonas con alta población indígena con la finalidad de que aminorar costos de traslado, hospedaje y alimentación (Casillas & Santini, 2006).

Las universidades serían creadas como entidades descentralizadas del gobierno del estado con patrimonio propio, cuya figura jurídica se sustentaría en los decretos de creación emitidos por los congresos estatales. Su apertura requiere de la coordinación de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) así como de un estudio de impacto en el cual se evidencie la demanda de los pueblos originarios de la zona. En este modelo se propuso que un financiamiento compartido entre el gobierno federal y el gobierno estatal en un 50% cada uno. Las universidades interculturales tendrían como máxima autoridad al Consejo Directivo conformado por tres representantes del gobierno estatal, tres representantes del gobierno federal, un representante del gobierno municipal, tres representantes de la región, un secretario y un comisario (Casillas & Santini, 2006, pág.

220). No se planteó un espacio de representación estudiantil. Así pues, los estudiantes que acuden a estas instituciones educativas, a diferencia de las universidades autónomas, no podrían ejercitar la democracia y representación política dentro de estas instituciones.

En este sentido, resulta ambigua la interculturalidad para todos que focaliza como prioridad a los pueblos indígenas y su desarrollo de una manera proteccionista. Si bien, las licenciaturas ofrecidas –a saber, Lengua y Cultura, Desarrollo Sustentable, Turismo Alternativo y Comunicación Intercultural- tienen un enfoque que busca la creación de conocimientos interculturales, también es cierto que buscan la integración de los pueblos originarios al mercado global, al tiempo que permiten a los gobiernos estatales satisfacer demandas sin perder el control sobre las instituciones creadas. De esta forma, el gobierno mexicano fusiona los lineamientos internacionales sobre derechos indígenas y expansión de la educación superior, con sus necesidades de posicionarse como un país en crecimiento económico dentro del mercado internacional, a la vez que demuestra que puede satisfacer las demandas de los movimientos indígenas.

A partir del año 2003 comenzaron a crearse Universidades Interculturales en varios estados del país. Actualmente hay 10 universidades interculturales a lo largo del país. Durante los primeros años, estas instituciones contaron con los recursos adecuados para su operación no así para su infraestructura, ya que, debido al no estar incluidas en las reglas de operación, no serían convocadas a concursar por recursos del PIFI y PROMEP sino hasta el año 2008. No obstante, la CDI aportó los recursos necesarios para la construcción de sus instalaciones. La asignación de recursos ha dependido de la voluntad de los gobiernos estatales y de la capacidad de negociación del rector y los pueblos indígenas (Schmelkes, 2008, pág. 332; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, 2005, pág. 174). De esta manera, esta política también es traducida por diversos actores locales que tienen sus propias negociaciones políticas.

Una vez revisado el panorama general de la política de educación superior intercultural, habría que considerar las condiciones sociopolíticas en las cuales se crea de la Universidad Intercultural del Estado de Puebla. Al inicio del siglo XXI, mientras que Vicente Fox Quesada del Partido Acción Nacional (PAN) estaba en la presidencia, y en Puebla gobernaba Mario Marín Torres del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la

sierra norte del estado de Puebla[29] atravesaba por una fuerte crisis económica y social ocasionada por la caída de los precios del café y las lluvias torrenciales de 1999 (Vences Ruiz, 2007).

Si bien en la sierra de Puebla los movimientos indígenas habían comenzado a realizar actividades para mejorar sus condiciones de vida desde la década de los setenta y ochenta, es hacia la década de los noventa que comienza a buscarse la autonomía indígena. El municipio de Huehuetla resultó particularmente importante en esta búsqueda, sobre todo, por el papel desempeñado por la Organización Indígena Totonaca (OIT) que logró posicionarse a partir de 1989 y, aliándose al Partido de la Revolución Democrática (PRD), logró ganar las elecciones municipales en 1990. La OIT tuvo el control político municipal hasta 1999. De esta manera, se dio una etapa conocida como "gobierno indígena" (Reyes Grande, 2005; Hernández García, 2012; Maldonado Goti, 2002; Hernández Aguilar, 2010). El primer presidente indígena fue Mateo Sánchez (1990-1993), posteriormente, el maestro bilingüe Bonifacio de Gaona (1993-1996) y, por último, Pedro Rodríguez (1996-1999).

Durante este periodo, el gobierno indígena, sin dejar de lado sus formas de organización tradicional (entre ellos la faena y la "mano vuelta"), transformó las relaciones de poder en el municipio (Maldonado Goti, 2002). Se ocupó de brindar servicios públicos y realizar obras en las comunidades, ya que antes de este periodo muy escasamente se dirigían recursos públicos fuera de la cabecera municipal en donde viven los mestizos. Asimismo, impulsada por Gloria Tirado Villegas se creó el Centro de Estudios Superiores Indígenas Kgoyom (CESIK) para brindar educación media superior a los totonacos.

La gestión de los presidentes municipales vinculados a la OIT no estuvo exenta de hostigamientos por parte de los mestizos y el gobierno estatal. No obstante, hacia las elecciones del año 1999, comenzó a una mayor presión hacia la OIT. Los caciques de la zona y el entonces gobernador del estado Manuel Bartlet Díaz impulsaron el regreso del PRI a la presidencia municipal de Huehuetla. Para ello, utilizaron recursos públicos, compraron votos y usaron grupos de choque como Antorcha Campesina (López y Rivas,

[29] La sierra norte de Puebla hace referencia, para algunos autores, a una región que se encuentra en los márgenes del Totonacapan que es el nombre del territorio habitado históricamente por el pueblo totonaca. Se encuentra entre dos sistemas montañosos el Eje Transvolcánico y la Sierra Madre Oriental (Hernández García, 2012). Sin embargo, no sólo el pueblo totonaco ha habitado esta zona, también lo ha hecho el pueblo nahua. En este sentido, Manlio Barbosa propone dos regiones: la región nahua del parteaguas de la sierra norte y, la región totonaca de la vertiente del Golfo (Barbosa Cano, 2012).

1998). A lo anterior se aunaron algunos conflictos al interior de la OIT y algunas críticas a la administración que presidieron (Wortham, 2002). La alcaldía mestiza comenzó una serie de acciones que desde entonces ha buscado desarticular a la OIT (Hernández Alcántara, 1999). Entre esas acciones, se intentó cerrar el CESIK y en 2003 se asesinó a Gloria Tirado Villegas (Petritch, 1999; Hernández Alcántara, 2003). Sin embargo, esta agrupación se mantiene en resistencia y continúa con proyectos comunitarios, entre ellos, el Juzgado Indígena y el CESIK.

Esas eran las condiciones sociopolíticas de Huehuetla cuando se estaban realizando las modificaciones a nivel nacional de una nueva Ley Indígena que impulsaba una política de educación superior intercultural. A nivel estatal, se suscitó un escándalo en torno al gobernador Mario Marín por el delito de estupro y por el atropellamiento a los derechos de la periodista Lydia Cacho. Ante este panorama, el gobierno marinista intentó dar una imagen pública que le permitiera resarcir la imagen del PRI para las futuras elecciones, primero presidenciales, y posteriormente, las estatales. Entre 2001 y 2005, los totonacos comenzaron a gestar un proyecto para la apertura de una institución de educación superior en Huehuetla, a la par que el gobierno estatal inició gestiones para la apertura de una Universidad Intercultural.

A principios de 2005 comenzaron a realizarse reuniones para presentar propuestas de educación superior intercultural en la Secretaría de Educación Superior del estado de Puebla. Para ello se convocaron a distintas instituciones, entre ellas la Universidad Pedagógica campus Puebla, la Universidad Tecnológica de Izúcar, la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, la Universidad para el Desarrollo del Estado del Puebla, la Dirección de Planeación de la SEP, el Movimiento Indígena Popular, entre otros (Luna Patricio, 2013). Para la apertura de esta universidad intercultural, se dio un proceso de negociación estatal y municipal, además de realizar un estudio de viabilidad del proyecto en la zona. Al iniciarse este proceso de negociación y de búsqueda de un lugar en el cual ubicar la UIEP, varios municipios hicieron explícito su interés por tener en su territorio esta institución. Esto generó competencia entre los municipios y desacuerdo entre varios ediles que calificaron la decisión de instalar la universidad intercultural en Huehuetla como el resultado de intereses políticos partidistas (La Jornada de Oriente, 2006). Dichos intereses, se vinculaban con apoyar las gestiones priistas en la región. Debido a la propia historia

política descrita anteriormente, la demanda de una universidad se situaba entre grupos de interés caciquiles y de organizaciones indígenas.

Tras varias reuniones entre la SEP federal, la SEP estatal y las instituciones llamadas a hacer propuestas educativas, en septiembre de 2005 se firmó el convenio para la creación de una universidad intercultural (Luna Patricio, 2013). El 8 de marzo de 2006 fue creada fue creada formalmente la Universidad Intercultural del Estado de Puebla (UIEP), bajo Decreto del Congreso del Gobierno del Estado de Puebla. El gobernador Mario Marín designó al Mtro. Vicente Luna Patricio como primer rector de esta institución educativa. El Mtro. Luna Patricio tenía una carrera magisterial en el medio básico y se había vinculado al Movimiento Indígena Popular. Al momento que fue designado rector de la UIEP laboraba en la SEP estatal en la ciudad de Puebla (Luna Patricio, 2013).

Cabe señalar que el Mtro. Luna Patricio fungió como rector de 2006 a 2013, siendo el único rector de las universidades interculturales que no fue cambiado inmediatamente al término de la administración gubernamental en la cual fue elegido. Sería a mediados de la gubernatura de Rafael Moreno Valle Rosas, y en época de elecciones municipales, cuando se originarían protestas por parte de estudiantes y académicos de la UIEP en la cual, mediante el cierre de las instalaciones de la UIEP y publicando notas periodísticas y comentarios en Facebook sobre sus inconformidades, se exigió su destitución (Milenio Puebla, 2013). El gobernador aceptó y nombró a un encargado de rectoría, Rubén Vázquez Cabrera, maestro de nivel secundario, quien renunciaría a las pocas semanas debido a que se le solicitó ser el candidato a la alcaldía municipal por parte de la Coalición Puebla Unida, encabezada por el PAN. Después de un periodo de indefinición, se nombró al Mtro. Alibert Sánchez Jimenez como encargado del despacho de rectoría (Alfaro Galván, 2013).

En las últimas elecciones, ganó por primera vez en el municipio de Huehuetla el candidato de la Coalición Puebla Unida. Cabe señalar, que el ambiente electoral estuvo tenso y que varios alumnos de la UIEP participaron activamente en la campaña del exrector. Como lo señalaría el Director General de Educación Superior, José Antonio Fraga Valle en el discurso de graduación de los estudiantes de la UIEP en julio de 2013: “La UIEP no perdió un rector, ganó un presidente municipal”.

La UIEP se instaló en la comunidad de Lipuntahuaca en el municipio de Huehuetla, ubicado en la sierra nororiental del estado de Puebla. Según el Instituto Nacional de

Geografía Estadística e Informática, para 2010 el municipio de Huehuetla tenía una población de 15 689 habitantes, de los cuales 12 904 eran hablantes de alguna lengua indígena. Según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para 2010 el municipio de Huehuetla tenía una población de 15 689 habitantes, de los cuales 12 904 eran hablantes de alguna lengua indígena. Este municipio se ha caracterizado por una alta marginación económica, un importante conflicto interétnico entre totonacos, nahuas y mestizos, así como por una fuerte actividad de organizaciones indígenas que han pugnado por la educación superior.

En la cabecera municipal hay una gran actividad comercial, administrativa, gubernamental, política y social. Las organizaciones de la sociedad civil se hacen presentes para una variedad de proyectos de desarrollo social, en las que por supuesto, los usos de documentos y las prácticas de cultura escrita están presentes. En las paredes se pueden ver carteles y avisos en español. También hay un centro de maestros, un juzgado indígena, una biblioteca municipal, tres locales de renta de internet, un centro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), dos bancos, una oficina del sistema estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), un Centro de Capacitación para el Trabajo Industrial (CECATI) y un centro de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

Cuenta con escuelas de nivel preescolar hasta bachillerato. La mayor parte de la población es católica y en menor medida son evangélicos o pentecostales. La iglesia católica tiene una construcción que combina la arquitectura eclesiástica con pirámides y relieves prehispánicos, asimismo, en su interior se observan escritas en los muros citas bíblicas en español y en totonaco. El santo patrón es el Divino Salvador que se celebra en los primeros días de agosto, festividad considerada como la de “los indígenas”. En diciembre, se celebra a la Virgen de Guadalupe y se realiza una feria, este evento es considerado como la fiesta de “los mestizos”.

En 2010, según INEGI, en la comunidad de Lipuntahuaca habitaban 1484 personas de las cuales 1454 se asumían como indígenas. La comunidad cuenta con escuelas de nivel preescolar a bachillerato. Hay un hotel que fue creado después de la instalación de la Universidad, un local de renta de internet y un centro de aprendizaje comunitario. Alrededor de la comunidad pueden observarse distintos textos escritos promocionando

productos y letreros en totonaco señalando la escuela, un lugar donde se vende comida o bien la iglesia. Las bardas están pintadas con letreros en español que promocionan la UIEP, algunos programas gubernamentales o a los distintos candidatos de las elecciones en turno.

Cabe señalar que en la comunidad de Lipuntahuaca no hay señal estable de telefonía fija ni celular, por lo que el centro de renta de internet es muy visitado por los estudiantes de la UIEP que han llegado de otros lugares del estado o del país y rentan un espacio en la comunidad de Lipuntahuaca. Este lugar también es frecuentado por algunos funcionarios públicos o comerciantes externos a la comunidad que requieren comunicarse.

La UIEP ofrece actualmente cuatro licenciaturas: Lengua y Cultura, Desarrollo Sustentable, Turismo Alternativo e Ingeniería Forestal Comunitaria. Hacia el primer semestre de 2013 contaba con una matrícula de 214 alumnos. La infraestructura de la universidad atiende las necesidades de las actividades académicas, ya que las aulas, distribuidas en cuatro edificios, están equipadas con cañones, pizarrones y mobiliario para alumnos y docentes. Los maestros pueden disponer de cubículos para sus actividades. Además la universidad cuenta con extensión de terreno para invernaderos, así como laboratorio de procesos, laboratorio de medios y cabina de radio. La biblioteca posee más de 2500 títulos y está abierta de lunes a viernes de 8 am a 5 pm, no sólo para los universitarios sino también a la comunidad. Las salas de lectura a partir del 27 de mayo de 2013 se encuentran abiertas de 8 am a 9 pm. La UIEP además brinda una señal inalámbrica a la cual tienen acceso sus alumnos y docentes de lunes a viernes de 8 am a 8 pm. En el comedor externo a la UIEP, donde los estudiantes acostumbran tomar sus alimentos, se les escucha comentar sobre sus asuntos cotidianos. A algunos estudiantes se les puede ver con sus teléfonos móviles, a otros con sus computadoras portátiles y a otros más con sus libretas.

Los alumnos de la universidad son atendidos por una planta de entre 25 y 30 docentes. Las clases tienen lugar de lunes a jueves a partir de las 8 am hasta las 2 pm, esto con la finalidad de que los alumnos de las comunidades aledañas puedan cumplir con las obligaciones que les demandan sus familias, tanto en el ámbito doméstico como en el campesino. Los días viernes los alumnos y docentes acuden a las distintas localidades aledañas a realizar sus proyectos de desarrollo comunitario como parte de la vinculación con la comunidad.

La UIEP ha comenzado a establecer lazos institucionales a nivel nacional, mediante la organización de Coloquios y Foros, en especial con la Universidad Veracruzana, el Colegio de Posgraduados, la Universidad Campesina Indígena en Red, el Colegio de Antropología Social de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Asimismo, se ha vinculado a otras universidades y organismos internacionales, sobre todo a través de la organización del Seminario de Educación Intercultural en el Nivel Superior realizado en 2012. Este evento le permitió vincularse con el Instituto para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (IESALC) y varias universidades interculturales latinoamericanas. De esta forma, la UIEP comienza a generar una retroalimentación académica, pero también dinámica política en torno a la política de educación superior intercultural.

Conclusión

El análisis de la política pública es un reto para los investigadores sociales, ya que les exige ampliar sus herramientas teóricas y metodológicas para aprender la complejidad en las relaciones entre una diversidad de contextos, actores, discursos y prácticas que interactúan simultáneamente. Ante esta complejidad, una antropología de las políticas públicas puede contribuir a genera propuestas que permitan comprehender y comprender la multiplicidad de sentidos que se ponen en juego en los procesos de política pública. Esta antropología no tendría que descuidar los aportes hechos desde la ciencia política, sobre todo, los concernientes al entramado institucional de la acción gubernamental, ni tampoco la aguda mirada sociológica en torno a la dinámica sociopolítica de los contextos de la trayectoria de la política pública. Esta antropología, tiene el reto de conversar con estas disciplinas para elaborar estudios procesualistas que pongan énfasis en los vínculos entre los contextos, los actores, la significación, la identidad y el poder.

Para el caso que me ocupa, la política de educación superior intercultural tiene una trayectoria multidireccional que involucra distintos contextos, en los cuales distintos actores interaccionan. A partir de sus posiciones sociales, sus identidades étnicas y sus intereses políticos dotan de sentido a la política pública. Así pues los procesos de los conflictos interculturales están implicados con los procesos de significación de las políticas.

Entonces cabe preguntarse: ¿De qué manera la resignificación de una política pública está vinculada con negociaciones interculturales? ¿De qué forma el proceso de resignificación de la política educativa está orientado por los intereses políticos, las identidades étnicas y las posiciones sociales de los actores implicados? ¿De qué manera mediante el diálogo y conflicto intercultural se negocian los significados de "ciertas metáforas clave" de la política pública? ¿Cuáles son los sentidos y las prácticas cotidianas que adquieren los diferentes actores en torno a ciertas "metáforas maestras" de la política pública?

Bibliografía

Adams, Richard N. 2007. *La red de la expansión humana,* México, UAM-I, CIESAS, U. Iberoamericana.

Aguilar Villanueva, Luis F. 1993. La implementación de las políticas públicas, México, Compilador. Miguel Angel Porrua.

Alfaro Galván, A. 2013. Detenidos unos 20 proyectos de investigación en la UIEP por falta de interés estatal. *La Jornada de Oriente On Line,* en http://www.lajornadadeoriente.com.mx/noticia/puebla/detenidos-unos-20-proyectos-de-investigacion-en-la-uiep-por-falta-de-interes-estatal_id_23762.html, del 2 de mayo.

Aziz, A., & Alonso, J. 2003. "Los poderes y las instituciones". En A. Aziz (Ed.), *México al inicio del siglo XXI. Democracia, ciudadanía y desarrollo* (págs. 27-37), México, Miguel Ángel Porrúa; CIESAS.

Ball, Stephen. 1990. *Politics and Policy Making in Education*, Gran Bretaña, Routledge.

Barbosa Cano, M. 2012. *Las regiones naturales, étnicas y culturales de Puebla,* México, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Educación y Cultura.

Baronnet, B. 2013. "Movimientos sociales y educación indígena", en B. Baronnet, & M. Tapia (Edits.), *Educación e interculturalidad. Política y políticas* (págs. 129-150), México, UNAM.

Casillas, L., & Santini, L. 2006. *Universidad Intercultural. Modelo educativo.* México: SEP-CGEIB.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. 2005. *Acciones de gobierno para el desarrollo de los pueblos indígenas. Informe 2004.* México: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Dietz, G. 2012. *Multiculturalismo, interculturalidad y diversidad en educación. Una aproximación antropológica,* México, Fondo de Cultura Económica.

García Canclini, Nestor. 2004. *Diferentes, desiguales y desconectados*. *Mapas de la interculturalidad,* Barcelona, Gedisa.

Giménez, Alberto, 2009. *Identidades Sociales,* México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

González Apodaca, E. 2008. *Los profesionistas indios en la educación intercultural. Etnicidad, intermediación y escuela en el territorio mixe,* México, Editorial Juan Pablos, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

Gutiérrez Martínez, D. 2006. "Prólogo. El espíritu del tiempo: del mundo diverso al mestizaje" en D. Gutiérrez (Ed.), *Multiculturalismo, desafíos y perspectivas* (págs. 9-22), México, Siglo XXI, UNAM, COLMEX.

Hernández Aguilar, L. 2010. Tesis de maestría en ciencias sociales. *"Si con el nombre de indios nos huminallron y explotaron, con el nombre de indios nos liberamos". El proceso de configuración de un sujeto político. Estudio de caso de la Organización Independiente Totonaca (OIT),* México, FLACSO.

Hernández Alcántara, M. 1999. "Hostigamiento y censura, nuevas acciones de la Comuna de Huehuetla: OIT", en *La Jornada de Oriente*.

Hernández Alcántara, M. 2003." En Huehuetla hay indignación porque no se investiga la muerte de Griselda Tirado", en *La jornada de Oriente*.

Hernández García, M. G. 2012. *Historia contemporánea del movimiento indígena de la Sierra Norte*, México, Navarra.
Hernández, R., Paz, S., & Teresa, S. M. 2004. “Introducción”, en n R. Hernández, S. Paz, & S. M. Teresa (Edits.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad* (págs. 7-26), México, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
Huerta, M. G. 2010. Tesis de maestría (inédita) . *La política intercultural en la educación superior mexicana*. México, D. F., México, Instituto Mora.
Kingdom, John W. 2003. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Longman.
Lahera Parada, Eugenio. 2002. *Introducción a las políticas públicas*, Chile, Fondo de Cultura Económica.
La Jornada de Oriente. 2006. “Busca la Universidad Intercultural ser más que un proyecto indigenista”, en *La Jornada de Oriente On Line*, 2 de marzo.
Laswell, H. D. 2000. “La orientación de las políticas”, en *La hechura de las políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, pp. 70-103.
Le Bot, Y. 2006. “Movimientos identitarios y violencia en América Latina”., en D. Gutiérrez (Ed.), *Multiculturalismo. Desafíos y perspectivas* (págs. 189-212). México: Siglo XXI, UNAM, COLMEX.
Lindblom, Charles Edward . 1980. *The Policy-Making Process*, New York, Prentice Hall.
López Bárcenas, F. 2004. “La lucha por la autonomía indígena en México. Un reto al pluralismo”, en R. Hernández, S. Paz, & T. Sierra (Edits.), *El Estado y los indígenas en tiempos del PAN: neoindigenismo, legalidad e identidad* (págs. 207-231), México, CIESAS, Miguel Ángel Porrúa.
López y Rivas, G. 1998. *Huehuetla: el revanchismo de los caciques poblanos*, en La Jornada On Line: http://www.jornada.unam.mx/1998/11/04/rivas.html, consultado el 20 de agosto de 2013
Luna Patricio, V. 2013. Entrevista sobre la trayectoria de la Universidad Intercultural del Estado de Puebla. (M. G. Huerta Morales, Entrevistador), 27 de febrero.
Maldonado Goti, K. 2002. Tesis de maestría en Desarrollo Rural. *En búsqueda del paríso perdido del Totonacapan*. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.
Milenio Puebla. 2013. Destituyen al rector de la Universidad Intercultural, en *Milenio Puebla*, 13 de febrero.
Ozga, Jennifer. 2003. *Policy Research in Educational Settings: Contested Terrain*, Buckingham, Open University Press.
Parsons, W. 2007. *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y práctic del análisis de políticas públicas.* México: FLACSO.
Petritch, B. 1999. “Priístas buscan revertir medidas de beneficio social de Huehuetla”, *La Jornada*, 11 de mayo.
Ramírez, M. C. 2010. “La antropología de la política pública”. *Antípoda*(10), 13-17.
Reyes Grande, F. 2005. Tesis en antropología social (inédita). *La Organización Independiente Totonaca (OIT). Un proyecto cultural contra la pobreza*, México, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
Rutkowski, D. 2007. “Converging Soft: How Ortanizations Promote Neoliveral Educational Policy”, en *Critical Studies in Education, 48*(2), 229-247.
Schmelkes, S. 2004. “Educación superior para los pueblos indígenas de América Latina. Memorias del segundo encuentro regional ”, en *Coordinación General de Educación Intercultural y Bilingüe* México: SEP-CGEIB, IESALC. Obtenido de ANUIES, pp. 10-16.
Schmelkes, S. 2008. “Creación y desarrollo inicial de las Universidades Interculturales en México. Problemas, oportunidades y retos”, en D. Mato (Ed.), *Diversidad cultural e interculturalidad en educación superior* (págs. 329-338). Caracas, IESALC-UNESCO.
Schmelkes, S. 2009. “Intercultural Universities in México. Progress and Difficulties”, en *Intercultural education*, 19-25.
Shore, C. 2010. “La antropología y el estudio de la política pública. Reflexiones sobre la "formulación" de las políticas”. *Antípoda*, 21-49.
Swartz, M.; Turner, V.; Tuden, Arthur. 1994. “Antropología política: una introducción”, en *Alteridades*, 101-126.
Valenti Nigrini, G. 2007. “Presentación a la edición en castellano”, en *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSO, pp. . xxi-xxvii.
Vences Ruiz, G. 2007. Tesis en antropología social (inédita). *La iglesia autóctona en los procesos políticos de la sierra norte de Puebla. El caso de la Organización Independiente Totonaca (OIT) y la pastoral indígena en Huehuetla*, México, Escuela Nacional de Antropología e Historia.

Wedel, Janine R.; Shore, Cris; Feldman, Gregory; Lathrop, Stacy. 2005. "Toward and Anthropology of Public Policy", en *Annals of the American Academy of Political and Social Science,* pp. 30-51.
Wortham, E. 2002. "Democracia indígena by Pancho Lane", en *American Anthropologist, 104*(4), 1205-1207.

La revolución anticipada: orden político y contingencia permanente en México, 1908-1913

Enrique Huerta Cuevas[30]

La revolución mexicana fue un largo puente entre dos siglos mellizos.[31] El año de 1910, entendido como el simbolismo de un proceso escrito en latín pero imposible de ser interpretado sin el uso de un buen vernáculo, representó una triple tensión sostenida entre las ideas de la ilustración y el desarrollo industrial capitalista, reflejadas por las contradicciones que la reforma liberal sistemáticamente exportaba a la reacción católica, finalmente agravadas por la ruptura del consenso en torno a una dictadura liberal progresista que permitió, tras varios años de ejercicio de la diplomacia del revólver, la construcción de un pacto corporativo estable.[32]

Desde luego el desarrollo intrínseco de cada una de estas distensiones ocurrió en medio de la confrontación flagrante entre formas pretorianas puestas o contrapuestas: Francisco I. Madero encabezó la primera con los ropajes de una reforma decimonónica desde San Luis Missouri; tras su fracaso emergió la restauración del "viejo régimen" fraguada por el general Victoriano Huerta y Henry Lane Wilson desde el edificio de la Embajada Norteamericana; más tarde una ruptura *sui generis* del pacto federal suscrita por Venustiano Carranza causaría el desplazamiento de la clase política auspiciada por el Porfiriato junto con la derrota final de su ejército central; a partir de entonces el

[30] Catedrático, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

[31] Durante el siglo XIX el concepto de revolución en su acepción política implicó un proceso escindido entre el movimiento y el mutamento. En primer instancia involucró una reforma intensiva capaz de generar nuevos órdenes a través de la restauración de las instituciones "del buen gobierno", acompañada de una razonable circulación de las élites en el poder; no obstante conforme este proceso se fue desarrollando una dinámica pretoriana permeada por continuidades y rupturas ampliamente selectivas con respecto al orden político precedente aparecieron con el objetivo de perfeccionar precisamente la obra que precedió al estallido de la violencia armada: la centralización política. Arendt (2006: 55-57); Tocqueville (2006: 124-141 y 320).

[32] Es característica de la dictadura una suspensión de la democracia sobre bases democráticas. Esto puede suponer varias cosas: a) la suspensión del Estado de Derecho; b) toda violación de principios democráticos que tenga lugar por la vía de la excepción; c) o bien todo ejercicio de dominación estatal que prescinda de la mayoría, en consecuencia toda dictadura contiene una excepción a la norma, pero no se trata de una negación a una norma cualquiera, su esencia radica en la separación de las normas del derecho y las normas de realización del mismo. Según Mably "el dictador es más que un rey porque con su cargo tendrían que cesar las funciones de todos los demás magistrados". Así la dictadura soberana se convierte en un poder pleno absoluto ante el cual desaparecen todas las competencias existentes (Schmitt, 2009: 21-14 y 153).

constitucionalismo, teniendo sus orígenes en un movimiento de "resistencia en armas", fue contrabalanceado casi desde su nacimiento por fuerzas disidentes que tanto Emiliano Zapata como Francisco Villa volverían con la Convención de Aguascalientes subalternas para siempre.[33]

Para el año de 1915 una fracción ya se había erigido como la coalición de intereses hegemónica de un conflicto que, en principio, era de naturaleza eminentemente parcelaria. De pronto, en medio de un gran mosaico de movimientos contrarrevolucionarios, sucedió lo que para entonces era poco predecible: "el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista encargado del Poder Ejecutivo" convocó a una Asamblea Constituyente con el propósito de reformar la Carta Magna de 1857. El singular hecho repercutió más allá de los albores de 1917: la fracción ganadora del conflicto revolucionario se escindió desde dentro, proyectando a "los sonorenses" --desde el Teatro de la República y prácticamente sobre la pila bautismal de Tlaxcalantongo-- como el justo medio entre una tradición centralista y una vanguardia federal de tendencia centrífuga.

La sumatoria de todo lo descrito completa el *pathos* del conflicto revolucionario: aquella enorme conglomeración de esferas de conflictos yuxtapuestos, agrupados en esquemas de distensiones bipolares, sucesivos y alternantes que necesitaron de al menos treinta años de estabilidad porfirista para emerger y afirmar su incompatibilidad con el régimen político del cual era un producto indiscutible.

Revuelta, rebelión y revolución

Todo comenzó cuando Porfirio Díaz dejó de ser el árbitro del conflicto. Después de un periodo considerable de estabilidad política el consenso generado entre la estructura de intereses del centro y las periferias entró en una pugna creciente, mientras que "las dos

---

[33] Históricamente los pretorianos eran los miembros de la guardia de *corps* de los emperadores romanos. El término "pretoriano" alude a un sistema o una forma de organización política con baja capacidad para concentrar el poder o expandirlo, involucra una serie de mecanismos de violencia expresa acompañados por intereses fraccionarios capaces de reconfigurar "costes de transacción" a partir de un equilibrio fluctuante entre el orden y la contingencia donde, y esta es su característica central, la mecánica de los incentivos está pre-dada por la participación intensiva de las fuerzas armadas en la política. Huntington (1997: 81 y 177-194); Marx (2003: 57).

repúblicas" existentes, a causa del desarrollo industrial capitalista asumieron posiciones francamente irreconciliables.

> "Díaz gobernaba dos repúblicas, su propio México oficial de caballeros de levita y una raída y descontenta república de parias. Cuando se abría una disputa entre Díaz y esa otra república desarrapada, los viejos jefes arrinconados desde la década de 1870 eran los únicos que podían mediar" (Womack, 2008: 20).

Pero de pronto nadie medió a favor del general decimonónico. Desde principios de siglo la coalición de intereses porfirista se encontraba muy lejos de constituirse como un bloque hegemónico; la creación de la vicepresidencia en 1904 confirmaría, bajo la lógica de un arreglo institucional estable, una fisura al interior del régimen destinada a volverse irresoluble a la luz de los acontecimientos subsecuentes (Portilla, 1995: 31). Para el año de 1908 el presidente había advertido que cada vez le era más difícil "maniobrar por el intrincando laberinto de alianzas y armisticios"; así que plenamente convencido de que necesitaba de un anzuelo para reencausar el orden entre "caballeros y parias" resolvió pronunciar lo impensable para hacerse escuchar ante una nación bicéfala. En su intento don Porfirio declaró:

> "Es un error suponer que el futuro de la democracia en México ha sido puesto en peligro por la prolongada permanencia en el poder de un sólo presidente (…) he tratado de dejar la presidencia en muchas y muy diversas ocasiones, pero pesa demasiado y he tenido que permanecer en ella por la propia salud del pueblo que ha confiado en mí (…) he esperado pacientemente porque llegue el día en que el pueblo de la República Mexicana esté preparado para escoger y cambiar sus gobernantes en cada elección, sin peligro de revoluciones armadas, sin lesionar el crédito nacional y sin interferir con el progreso del país. Creo que, finalmente, ese día ha llegado (…) Me retiraré cuando termine el presente periodo y no volveré a gobernar otra vez (…) Doy la bienvenida a cualquier partido oposicionista en la República Mexicana. Si aparece, lo consideraré como una bendición, no como un mal. Y si llegara a hacerse fuerte, no para explotar sino para gobernar, lo sostendré y aconsejaré, y me olvidaré de mí mismo en la victoriosa inauguración de un gobierno completamente democrático en mi país.[34] (PASAR LA NOTA AL PIE A INTERTEXTUAL)

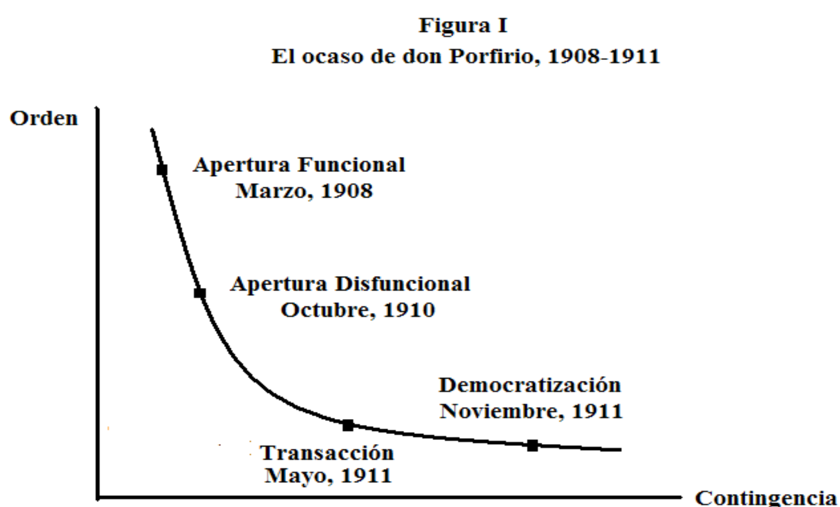
El periodista norteamericano James Creelman resultó ser el interlocutor de una audiencia concedida a dos voces distintas: al exterior don Porfirio se mostraba como el demiurgo de una nación moderna, digna de ser considerada como parte íntegra del proyecto occidental, preparada para implementar una democracia libre y pluralista después de casi

---

[34] James Creelman, "Presidente Díaz: hero of the Americas", in *Pearson's Magazine*, XIX, 3. En México la entrevista fue publicada los días 3 y 4 de marzo de 1908 en el diario *El Imparcial.*

cien años de vida independiente; al interior el objetivo era distinto, sus palabras buscaban "destapar" a los disconformes, realmente era un llamado para institucionalizar a la disidencia, ponerla en acción para después atemperarla y refundar la variable de persistencia de su dictadura: "orden y progreso". No obstante la entrevista resultó ser el producto de un cálculo erróneo, y la razón era simple, casi sin advertirlo y bajo la promesa de una apertura controlada un octogenario héroe de guerra había desatado una serie de acontecimientos que descollarían en aquello que con el paso de los años se conocería con el nombre de revolución mexicana (V. figura I).

Figura I
El ocaso de don Porfirio, 1908-1911



La disputa a nivel de los "cuerpos intermedios" no se hizo esperar. El Partido Democrático, "una agrupación dentro del marco del régimen", auspició la candidatura a la vicepresidencia del general Bernardo Reyes, secretario de Guerra y gobernador del estado de Nuevo León; la postulación no tardó en ser respaldada por otros grupos *ad hoc* como el llamado Club Central Reyista y el Club Soberanía Popular. En contraste el Partido Reeleccionista auxiliado por el Círculo Nacional Porfirista sería el encargado de garantizar el triunfo de Ramón Corral, ministro del Interior y antiguo traficante de esclavos yaquis.[35]

Con esfuerzos relativos, y muy estilo del siglo XIX mexicano, el presidente Díaz lanzaba una fuerza contra la otra para impedir el crecimiento de ambas. La estrategia surtió

[35] La plataforma del Partido Democrático mezclaba una vasta selección de ideas liberales como el resurgimiento de las autoridades municipales, la supresión de los jefes políticos y el cumplimiento efectivo de las Leyes de Reforma con garantías sociales como el derecho a la educación primaria y las indemnizaciones por accidentes de trabajo. Portilla (1995: 36); Ross (1959: 72-75); Xavier Guerra (1995: 109).

su efecto: la maquinaria del sistema contuvo a Reyes, sobre todo a partir del nombramiento como Jefe de la Tercera Zona Militar del general Jerónimo Treviño, un "veterano de la vieja guardia" y enemigo acérrimo del gobernador contencioso (Portilla, 1995: 41). De inmediato Treviño mudó su cuartel general de la ciudad de Matamoros a Monterrey con el fin de controlar política y militarmente a los reyistas, pero el gobernador respondió al cerco con excesiva cautela, lo que hizo que "el movimiento de los claveles rojos" desde sus inicios se caracterizara por una ambigüedad permanente mostrada por una campaña popular en la que el candidato nunca estuvo presente físicamente (Benavides Hinojosa, 2009: 282). En junio de 1909 el secretario de Guerra sin siquiera haber luchado ya había capitulado; la táctica del general Díaz funcionó pero no por virtudes intrínsecas: cuando el Partido Democrático aceptó la reelección como principio se ancló para siempre al régimen, su oficialismo originario selló la suerte de su fracaso pues, de haber surgido del coalicionismo contencioso, el resultado hubiera sido muy distinto (Cumberland, 1977: 84).

Entre tanto una tercera fuerza minimizada por el presidente y los científicos surgía de una atmósfera saturada de reyismo, se trataba del Partido Antirreeleccionista dirigido y subvencionado por la familia Madero. Bajo los encauces de una apertura funcional --figura I-- un joven hacendado coahuilense, sin marcar ninguna ruptura con el sistema político vigente ni con el proyecto modernizador de don Porfirio, comenzó a tender redes, sujetar adscripciones y construir sistemas de lealtades por todo el territorio nacional, poniendo en tela de juicio la hegemonía del presidente y de la coalición dominante en varios niveles de gobierno (Portilla, 1995: 51). En la opinión de Daniel Cosío Villegas:

> "La gira electoral significaba la invasión de localidades por políticos o agentes ajenos a ellas (…) de allí la alarma no sólo de los gobernadores, jefes políticos y presidentes municipales, sino también de los jefes de las fuerzas federales donde las había (…) Para decirlo más brevemente, la gira electoral produjo un resquebrajamiento más o menos hondo en todo el aparato gubernamental del país".[36]

Entre 1909 y 1910 Madero emprendió seis giras proselitistas que abarcaron tres cuartas partes del territorio nacional; en cada discurso, en cada conversación insistía en un sólo punto: la necesidad de un cambio ordenado de la clase política a través del ejercicio del sufragio libre (Cumberland, 1977: 112). Bajo la propagación de semejante doctrina el agua y el aceite finalmente se entremezclaron; los clubes liberales y magonistas así como

[36] Citado en Hernández Chávez (1993: 15).

los católicos de origen decimonónico se aliaron a la única opción que para ese momento parecía rentable. Dicho en una palabra Madero estaba asumiendo el rol que detentara un auténtico "equilibrista" del siglo diecinueve, y la estrategia pronto cosechó sus frutos pues en muy pocos meses conformó 137 clubes antirreeleccionistas cuya base contenciosa no era del todo espontánea, estaba anclada a la reforma liberal, momento *ex ante* a la dictadura que se desafiaba.

No obstante una estructura de liderazgo nacional como la que se estaba gestando necesitaba de cierta centralización al interior de su base organizativa; Madero aseguró ese principio a partir de una estructura que reconocía la autonomía local proveniente de la forma federal de México: la convención (Hernández Chávez, 1993: 154-156). Entre los días 15 y 17 de abril del año de 1910 se llevó a cabo la Convención Nacional Independiente de Partidos Aliados, Nacional Antirreeleccionista y Nacionalista Democrático, al evento asistieron un total de 120 delegados que en su conjunto representaron a 35 mil antirreeleccionistas (Portilla, 1995: 58). Las discusiones arrojaron un resultado unánime: Francisco I. Madero junto con Francisco Vázquez Gómez fueron postulados como candidatos a la presidencia y vicepresidencia de la República, respectivamente.

Para el régimen de don Porfirio el estado del orden llegaba a un punto crítico. Las elecciones se efectuaron entre los meses de junio y julio en medio de la represión y el encarcelamiento; Madero fue arrestado en Monterrey acusándolo de un delito supuestamente cometido en San Luis Potosí, junto con él cerca de 5 mil antirreelecionsitas durmieron tras las rejas; ningún periódico independiente alcanzó a dar la nota, todos fueron suprimidos (Portilla, 1995: 60). Tras las rejas "el apóstol de la democracia" advirtió en tono fulminante:

> "Si usted (don Porfirio) y el señor Corral se empeñan en reelegirse a pesar de la voluntad nacional y continuando los atropellos cometidos recurren a los medios en práctica hasta ahora para hacer triunfar las candidaturas oficiales y pretenden emplear una vez más el fraude para hacerlas triunfar en los próximos comicios, entonces, señor general Díaz, si desgraciadamente por ese motivo se trastorna la paz, será usted el único responsable ante la Nación, ante el mundo civilizado y ante la Historia."[37]

Poco a poco el clamor por la legalidad iría adquiriendo el tono de "manifiesto de partido". El 27 de septiembre la Cámara de Diputados declaró injustificada la solicitud de

[37] *Carta de Madero a Porfirio Díaz*, 15 de junio de 1910. En Portilla (1995: 61).

nulidad de los comicios de julio introducida por los antirreelecionsitas; el costo a pagar sería la resistencia en armas. Con apoyo de algunos gobernadores Madero, inicialmente erigido como la cabeza de un conglomerado de clubes de contención política, repentinamente se convirtió en el líder indiscutible de una confederación de tropas compuestas por "ciudadanos armados"; guardando las debidas distancias se trataba de la reactivación de las "guardias nacionales" al servicio de cada estado de la República (Hernández Chávez, 1993: 165).

Finalmente la apertura política mostró su faceta disfuncional --figura I--. Una suerte de "parangón elíptico" al Plan de Tuxtepec ocurría en el peor escenario previsible: el 5 de octubre de 1910, influenciado por el canto de las sirenas, Francisco I. Madero desde San Antonio Texas redactó el Plan de San Luis señalando los mismos males y proponiendo remedios similares que aquellos plasmados por el Plan de la Noria cuarenta años atrás.[38] Casi con un tono de insurgencia el documento llamó a la acción pretoriana ignorando a la clase obrera, sólo un párrafo hacía alusión al campesinado, "el manifiesto" consideraba los asuntos sociales como un remedo de los grandes problemas políticos mientras que la democratización del régimen, la defensa de la Constitución y la reivindicación del principio de propiedad adolecían a causa de la dictadura que, una vez erradicada --mediante la rotación del personal administrativo y la transformación en los métodos de gobierno--, sanaría de inmediato el sistema social en descomposición (Córdova, 2003: 21). La ingenuidad de Madero no tenía límites: con una simple reforma anunciaba anticipadamente la revolución.

Curiosamente al ejército de don Porfirio, a pesar de la deficiente organización bélica que presentaban las tropas insurrectas, le era imposible responder con eficiencia la embestida antirreeleccionista --figura II--. No obstante el conflicto aún descollaba bajo la tónica de la revuelta, pues aquello que "se había proyectado como una verdadera revolución llegó a ser una desorganizada y fracasada serie de desórdenes con la apariencia de un embrollo político" (Ross, 1959: 125-126). El número de efectivos maderistas nunca

[38] El Plan de San Luis tenía como preceptos fundamentales el establecimiento de la no reelección como ley suprema de la nación; el desconocimiento del dictador en turno; el reconocimiento de Francisco I. Madero como "presidente provisional" con la condición de que apenas la capital fuera ocupada por "las fuerzas del pueblo", y la mitad de los estados se hallaran en manos de los insurgentes, se celebrarían elecciones. El documento también consagró la libertad de prensa y el establecimiento de un poder judicial independiente, así como la autoafirmación del pueblo como la única fuente soberana de todo derecho, autoridad y poder. Ross (1959: 82-114); Ulloa (2006: 759).

excedió los 20 mil hombres; el 70 por ciento estaba concentrado en los estados del norte mientras que el ejército central se componía de más de 30 mil soldados distribuidos por todo el territorio nacional (LaFrance, 1996: 48-49). Pese a la superioridad numérica y profesional de las tropas del general Díaz --nada menos que 29 mil hombres al mando de 99 generales-- en el campo de batalla los soldados del régimen cedían paso frente a los rebeldes gracias a la implementación de una estrategia casi de patente atlántica: el fuego simple de una guerra de guerrillas (Portilla, 1995: 298).

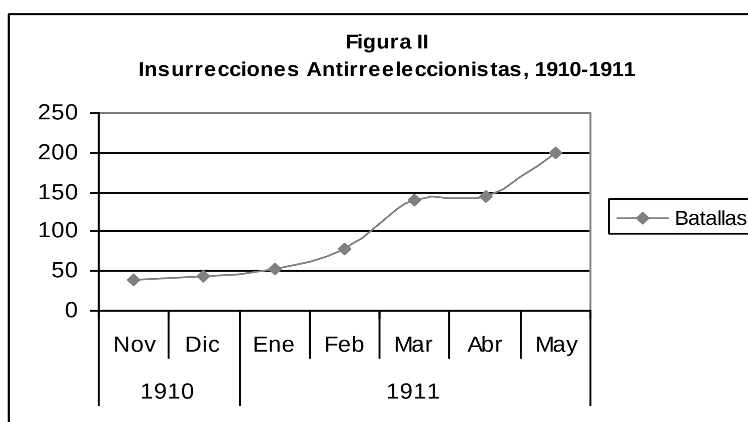


Tabla I
Insurrecciones Antirreeleccionistas, 1910-1911

1910	Noviembre	Diciembre	1911	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo
	39	44		52	77	140	145	199

Fuente: Portilla, *Sociedad*, 1995, p. 110.

Para mediados de febrero de 1911 los antirreeleccionsitas controlaban la Sierra Madre Occidental desde la frontera con Estados Unidos hasta Tepic y Zacatecas; un mes más tarde amedrentaban tenazmente la zona de la Comarca Lagunera hasta las ciudades de Chihuahua y Juárez (Schettino, 2007: 57). La respuesta oficial no se hizo esperar, a la manera de una partida de ajedrez ocurrida entre los meses de noviembre de 1910 y mayo de 1911 Porfirio Díaz, plenamente consciente de la localidad del conflicto, removía gobernadores y secretarios de Estado con el propósito de responder con un intercambio de alianzas y posiciones aquello que desde el campo de batalla se erigía como una guerra de movimientos parcelarios y en absoluta resistencia.

En Chihuahua José María Sánchez renunció a la gubernatura del estado, el 6 de diciembre fue sustituido por Alberto Terrazas, pocas semanas después fue reemplazado por

el coronel Miguel Ahumada. En Puebla Mucio P. Martínez, quién había permanecido al frente del estado desde 1893, fue sustituido por Rafael Isunza, el mismo que frente al triunfo de los rebeldes ofreció el control de los pueblos aledaños a cambio de la seguridad de la capital del estado (Portilla, 1995: 410-414). El 19 de Marzo en Yucatán el general Luis C. Curiel sucedió al gobernador Enrique Muñoz Aristegui; mientras que Emilio Pimentel, gobernador de Oaxaca, recibió licencia indefinida para ser relevado en su cargo por Félix Díaz. Abraham Bandala, hasta entonces gobernador indiscutible de Tabasco, dio paso a Policarpio Valenzuela, "un viejo amigo" de don Porfirio --sumadas las edades de ambos hacían casi dos siglos--, la cercanía sirvió de poco pues a principios de abril el estado del orden estaba desbordado en la región tabasqueña. El día 20 de abril se concedió licencia indefinida al gobernador de Durango Esteban Fernández; Ventura G. Carvajal no tardó en instalarse en el interinato. Ese mismo día Silvino Saavedra ocupó la gubernatura de Guerrero, tras un par de semanas de ejercicio fue reemplazado por Teófilo Escudero cuyo único acto de gobierno consistió, el 14 de mayo de 1911 una vez tomada la plaza de armas por los antirreeleccionistas, en traspasar la soberanía del estado al jefe insurrecto Julián Blanco (LaFrance, 1996: 50).

Tabla II
Gabinetes Presidenciales, 1910-1914

Porfirio Díaz 1910-1911	**Francisco León de la Barra 1911**	**Francisco I. Madero 1911-1912**	**Victoriano Huerta 1912-1914**
Ministro del Interior			
Ramón Corral José Ives Limantour Jorge Vera Estañol	Emilio Vázquez Gómez Alberto G. Granados	Abraham González Jesús Flores Magón Rafael Hernández	Alberto G. Granados Aureliano Urrutia Manuel Garza Aldape Ignacio Alcocer
Ministerio de Relaciones Exteriores			
Enrique Creel Francisco L. De la Barra	Victoriano Salado Bartolomé Carbajal	Manuel Calero Pedro Lascuráin Julio García Pedro Lascuráin	Francisco L. de la Barra Carlos Pereyra Manuel Garza Aldape Federico Gamboa Antonio de la Peña Querido Moheno José López Portillo Roberto Esteva Ruiz Francisco S. Carvajal
Secretaría de Guerra y Marina			
Manuel González Cosío	Eugenio Rascón	José Gonzáles Salas	Manuel Mondragón

	José González Salas	Ángel García Peña	Aureliano Blanquel José Refugio Velasco
Secretaría de Hacienda			
José Yves Limantour	Ernesto Madero	Ernesto Madero	Toribio Esquivel O.
Secretaría de Fomento			
Manuel Marroquín	Manuel Calero	Rafael Hernández Manuel Bonilla	Alberto Robles Gill
Secretaría de Instrucción Pública			
Jorge Vera Estañol	Francisco Vázquez Gómez	Miguel Díaz Lombardo	Jorge Vera Estañol Manuel Garza Aldape José M. Lozano Eduardo Tamariz Nemesio G. Naranjo
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas			
Francisco Z. Mena	Norberto Domínguez	Manuel Bonilla	Manuel Bonilla David de la Fuente José María Lozano Arturo Alvaradejo

Como era de suponerse el patrón de inestabilidad política que sorteaban las relaciones centro-periferia también era contraproducente para el margen de maniobra que sorteaba don Porfirio frente al Congreso y sus secretarías de Estado --tabla I--. El 23 de marzo de 1911 el gabinete, con la excepción de José Ives Limantour y Manuel González Cosío --ministros de Hacienda y Guerra y Marina, respectivamente-- renunció en pleno (Cumberland, 1977: 159-160). Dos días después se extendieron nombramientos a Francisco León de la Barra en Relaciones Exteriores, a Demetrio Sodi en Justicia, Jorge Vera Estañol en la cartera de Instrucción Pública, Manuel Marroquín en Fomento y Norberto Domínguez en Comunicaciones; aunque en Gobernación había "sede vacante" Ives Limantour *de facto* desempeñó el cargo hasta que Vera Estañol, sin haber renunciado a su nombramiento original, asumió el control de la oficina en las horas críticas del régimen (Portilla, 1995: 418).

Forzado por la gravedad de las circunstancias el primero de abril de 1911 el presidente Díaz acudió al Palacio de Donceles. A mitad de discurso la XXV Legislatura irrumpió en aplausos al escuchar como propuestas una reforma electoral que incluyera la prohibición de la reelección, la división de las grandes propiedades campesinas, la reforma

al sistema judicial, así como mayor autonomía para los estados.[39] Francisco I. Madero, para entonces respaldado por clubes y tropas antirreeleccionistas en más 22 entidades federativas, de inmediato denostó la validez del discurso oficial; una semana después los rebeldes asentaron su primer triunfo en el ámbito de lo político: el vicepresidente Ramón Corral salió rumbo a Europa en un exilio disimulado y sin siquiera haber firmado su renuncia (Ros, 1959: 149-151).

En ausencia *ad interim* del vicepresidente se fraguó un breve armisticio que sentaría las bases para un posible acuerdo entre reformistas y científicos. Madero, pese al carácter revolucionario de su "manifiesto", estaba dispuesto a negociar siempre y cuando se cumplieran algunos compromisos sustantivos: en primera que se respetara el principio consagrado por el Plan de San Luis sobre el "sufragio efectivo no reelección", acompañado del nombramiento de catorce gobernadores y cuatro ministros; en segunda que el régimen se comprometiera a retirar a la brevedad posible las tropas federales de los estados de Sonora, Chihuahua y Coahuila para que las fuerzas antirreeleccionistas desde ahí pudieran reestablecer y comandar el orden (Ross, 1959: 156). No obstante el grado de tensión de las negociaciones era mucho más complejo de lo que a primera vista aparentaba: ninguno de los dos bandos presentaba mayores dificultades ante la remoción de Corral; por el contrario la dimisión de don Porfirio, todavía para la segunda quincena de abril de 1911, detonaba profundas divisiones al interior de los dos extremos combatientes, no por lealtad al viejo dictador sino por las dificultades que *de facto* acarrearía su desaparición de la escena nacional. El teorema era simple: si el presidente Díaz caía Madero obtendría ganancias doblemente significativas en la conformación del gobierno subsecuente. Obviamente esa era un escenario que los científicos no estaban dispuestos a permitir.

En ese contexto Venustiano Carranza, por entonces secretario de Guerra de la coalición maderista, con peculiar sagacidad sintetizó la naturaleza de las circunstancias emitiendo una declaración que años más tarde facturaría con el daño de su propio ejemplo: "revolución que transige es una revolución perdida; la revolución que hace concesiones se suicida" (Ross, 1959: 159). Dado que ninguno de los dos bandos estaba dispuesto a

---

[39] En sí mismas las propuestas emitidas por don Porfirio en Donceles eran una denuncia de las prácticas de su propia administración; su el programa de reformas era un reconocimiento público de la incapacidad de su gobierno para enfrentar la contingencia, era una confesión de imperdonable debilidad que impulsó a los antirreeleccionistas a realizar nuevos esfuerzos y a formular nuevas demandas en el ámbito de lo político (Cumberland, 1977: 160).

sostener costes de transacción de escasa rentabilidad los científicos decidieron suspender el armisticio en mayo de 1911 alistando al ejército central a amedrentar el poder y la influencia de los antirreeleccionistas en el campo de batalla. En lo sucesivo un total de 199 refriegas, ocurridas en el lapso récord de tres semanas, convirtieron la revuelta antirreeleccionista en "la gran rebelión" que definiría el destino del joven siglo XX mexicano (Portilla, 1995: 110).

En ciudad Juárez el general Díaz había perdido la última de sus grandes batallas. El régimen junto con la clase política que lo auspiciaba no estaban dispuestos a correr con la misma suerte: la multiplicación de las insurrecciones obligaban a los científicos a ceder terreno mientras que Madero no tenía otra opción más que negociar con ellos; y aunque a ninguno de los dos bandos les convenía destronar al régimen la ausencia de estabilidad obligaba a científicos y antirreeleccionistas a "cortarle la cabeza" al dictador para asegurar el juego de su persistencia. El 25 de mayo del año de 1911 Porfirio Díaz, "con un dolor de muela insoportable", renunció a la presidencia de la República (Ross, 1959: 168). A las pocas horas se embarcó rumbo al exilio convencido de que su método de gobierno era el único capaz de pacificar a México; parcialmente estaría en lo correcto. Dejemos que sea él mismo quién describa la naturaleza de las circunstancias:

> "El Pueblo (…) que me secundó patrióticamente en todas las obras embestidas (…) se ha insurreccionado en bandas milenarias armadas, manifestando que mi presencia en el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo es la causa de su insurrección (…) respetando como siempre se ha respetado la voluntad del pueblo, y de conformidad con el artículo 82 Constitucional Federal, vengo ante la Suprema Representación de la Nación a dimitir sin reserva el encargo de Presidente Constitucional de la República, con que me honró el voto nacional; y lo hago con tanta más razón, cuando que para retenerlo sería necesario seguir derramando sangre mexicana, abatiendo el crédito de la nación, derrochando su riqueza, segando sus fuentes y exponiendo su política a conflictos nacionales."[40]

Mientras el presidente era obligado a renunciar, una dictadura liberal progresista sucumbía en el mismo sitio dónde tres décadas atrás el general Díaz la había instaurado: en una mesa de negociaciones resultado de los triunfos conseguidos por un puñado de tropas insurrectas; sólo que en esta ocasión, a diferencia del año de 1876, se trataba de un arreglo político en el que el octogenario héroe de guerra nunca formó parte.

---

[40] Texto de la renuncia del general Porfirio Díaz, 25 de mayo de 1911; citado en Portilla (1995: 422-423).

Antes de exiliarse se dice que don Porfirio comentó: "Madero ha soltado a un tigre; veremos si puede manejarlo" (Cumberland, 1977: 176). No ha habido en la historia de este país una mentira tan reproducida y tan ingenuamente creída: no se trata del joven hacendado; más bien fue el anciano dictador el domador burlado, su fracaso en atemperar la vorágine autonomista que prosiguió a la apertura política ocurrida entre los años de 1908 y 1910 convirtió al conflicto pretoriano en "la continuación de la política por otros medios".[41] Sin temor a equivocarme los dos años que prosiguieron al Tratado de Ciudad Juárez se erigieron como la suma de todo lo irresoluble en nuestro proceso de *nation building;* en tanto la reforma, la misma cuya génesis estaba anclada a la segunda mitad del siglo XIX, bajo la lógica de una multiplicidad de fuerzas locales inconexas y en exacerbada resistencias, desencadenaron aquello que más tarde llevaría el nombre de revolución mexicana.[42]

Cuando el general Díaz zarpó al exilio los antirreeleccionistas ya sorteaban acuerdos con legisladores federales y estatales, con magistrados de la Corte Suprema, con gobernadores y prácticamente con la totalidad de los oficiales que debían su cargo y prestigio directamente a don Porfirio. En una palabra cuando Madero pactó con los científicos quedó atrapado para siempre en las garras del régimen vencido (Ulloa, 2006: 765). Así fue como Francisco León de la Barra, otrora embajador de Díaz en Estados Unidos, a través de los mecanismos de una transacción acordada entre renovadores y científicos --figura I-- fungió como un presidente interino predestinado a asistir a Victoriano Huerta y a los propósitos de la restauración.

El gabinete interino, sumergido en un ambiente saturado de porfirismo, albergaba cuantiosas figuras que representaban la estructura de intereses más cercana a los objetivos de la lucha antirreeleccionista: Emilio Vázquez Gómez en secretaría de Gobernación, Francisco Vázquez Gómez en Instrucción Pública, Ernesto Madero en Hacienda y Manuel

---

[41] Siguiendo el viejo cliché atribuido al general prusiano Carl von Clausewitz.

[42] El 21 de mayo de 1911 se firmó el Tratado de Ciudad Juárez. El documento representó una transacción exitosa para el régimen caído. El plan cedió la presidencia interina a Francisco León de la Barra, ministro de Relaciones de don Porfirio; otorgó la amnistía por delitos de sedición y pugnó por el licenciamiento de las tropas revolucionarias, así como por el aplazamiento de cualquier tipo de reforma social, política o económica que trastocara el orden político establecido (Ruiz, 1984: 136-139).

Bonilla en Comunicaciones; incluso Manuel Calero y Eugenio Rascón en Fomento y Guerra y Marina respectivamente --tabla I--.

> "La práctica de utilizar solamente personas experimentadas para desempeñar estos puestos sin tomarse en cuenta su filiación a la dictadura fue la invariable consecuencia del compromiso de Ciudad Juárez y de la política de conciliación" (Ross, 1959: 172-173).

La cartera de gobernadores provenientes de las transacciones de Ciudad Juárez no corrió con la misma suerte: solamente José María Maytorena, Rafael Cepeda, Venustiano Carranza, Abraham González, Antonio Hidalgo, Alberto Fuentes y Alberto García Granados; ejecutivos de los estados de Sonora, San Luis Potosí, Coahuila, Chihuahua, Tlaxcala, Aguascalientes y Distrito Federal, respectivamente, contaban con filiaciones abiertamente renovadoras (Cumberland, 1977: 180). La historia fue muy distinta en Puebla donde Rafael Cañete, un abogado moderado que jamás participó en la lucha armada, fácilmente se ganó la aprobación de Madero; por no decir de Ambrosio Figueroa, un ranchero antizapatista al servicio de los hacendados, a quién el presidente De la Barra le confió la gubernatura del estado de Morelos (LaFrance, 1996: 53).

Cada una de las imposiciones que contravenían los intereses de las elites políticas locales hizo "saltar por los aires" los equilibrios relativos a la *pax porfiriana*. Las transacciones de Ciudad Juárez estaban muy lejos de haber sido exitosas: muchos renovadores fueron excluidos en todos los niveles de gobierno, en tanto que Madero rápidamente convertía a sus antiguos aliados en sus más acérrimos enemigos; como acertadamente juzgó Bulnes todos aquellos con quién recién pactaba "siempre le estuvieron agradecidos y nunca conspiraron contra él" (Cumberland, 1977: 178-182). A la postre el hecho cundiría en la cohesión interna de quiénes originalmente respaldaron la causa maderista pues gente como Pascual Orozco, por citar sólo alguno, no había arriesgado su vida para ver a Madero aliarse con los científicos y poner en riesgo los objetivos profundos del conflicto pretoriano.

El licenciamiento de las tropas acordado en Juárez cayó como balde de agua fría sobre la endeble estructura de la coalición renovadora. Emilio Vázquez Gómez no tardó en protestar; la XXV Legislatura hizo caso omiso y aprobó una partida de 5 millones de pesos destinados para tal efecto. Pese a las protestas De la Barra no dio un paso atrás: el 19 de junio de 1911 el presidente interino decretó que todos aquellos que para el 1° de julio

permanecieran alistados a las tropas revolucionarias serían considerados como bandidos, además de ser perseguidos y aniquilados (Ross, 1959: 177-181). Evidentemente cada una de las decisiones tomadas en Donceles y Palacio Nacional estaba subestimando a esta suerte de “bandidos” que en tan sólo siete meses hicieron caer una dictadura de más de tres décadas de persistencia. La embestida fue contraproducente para todos.

Durante la primera quincena del mes de julio Madero, obviando la vocación centrífuga de su liderazgo político, optó por una opción de alto riesgo: impulsó la disolución del Partido Antirreeleccionista para conformar el Partido Constitucional Progresista (PCP). La conversión, bajo los engranajes de una centralización disimulada, respondía a la imposibilidad de concretar una fórmula electoral entre el propio Madero y Emilio Vázquez Gómez; la cúpula de los científicos no tardó en reaccionar, a los pocos días De la Barra nombró a Alberto García Granados ministro del Interior --tabla II--.[43] A partir de ese momento la tónica del conflicto pretoriano se fue suscribiendo a las formas de una metamorfosis digna de las páginas de Kafka: poco a poco los renovadores se recubrieron con los ropajes de un constitucionalismo que, alimentado con la fuerza de los poderes territoriales en resistencia, intentaba cada vez de manera más decisiva relevar a la vieja oligarquía porfirista sin hacer concesiones de ningún tipo y, sin embargo, sin promover mayores cambios en la estructura del régimen que intentaban “dilapidar”.

El 11 de agosto de 1911 Emilio Vázquez Gómez, que hasta hace unos días fungiera como titular de Gobernación, fue designado jefe del Partido Antirreeleccionsita: la ruptura con el señor Madero era frontal y directa mientras que la disolución del partido sólo era un acontecimiento figurado. El día 27 la tensión renovadora cobró una actitud contundente con la presencia de 1500 delegados que acudieron al Teatro Hidalgo en la ciudad de México a los trabajos de Convención del Partido Constitucional Progresista: por aclamación Francisco I. Madero junto con José María Pino Suárez, curiosamente un miembro prominente de la coalición de Vázquez Gómez, fueron designados para encabezar las candidaturas a la presidencia y vicepresidencia de la república (LaFrance, 1996: 54).

---

[43] Uno de los primeros síntomas de animadversión entre Madero y Vázquez Gómez data de noviembre de 1909 cuando este último era presidente del Centro Antirreeleccionsita de la ciudad de México y Bernardo Reyes recién había fracasado en su intento por suceder a don Porfirio; la historia es simple: Vázquez Gómez apoyó la octava reelección del general Díaz enemistándose para siempre con Madero, y aunque colaboraron ampliamente hasta agosto de 1911 ambos sabían que cada una de sus acciones preparaban el campo de sus disputas ante un enfrentamiento directo e impostergable. Cumberland (1977: 103); Ross (1959; 199-202).

> “Si Madero contribuyó a la división de los revolucionarios, organizando un nuevo partido, los vazquistas hicieron lo mismo rehusando a someterse a la voluntad de la convención. Aunque los derrotados alegaron irregularidades en la calificación de los delegados, la presencia de un buen número de opositores y de grupos independientes le dieron importancia a la convención” (Ross, 1959: 202).

Madero, con su estructura de liderazgo blindada mediante los mecanismos de una democracia “participativa”, finalmente podía solicitarle al presidente De la Barra una medida compensatoria frente a los licenciamientos acordados en Juárez:

> “Aunque usted crea en la lealtad del ejército federal, yo no tengo confianza en él mientras no se hagan los cambios de jefes, que tantas veces he indicado a usted y que usted me ha ofrecido hacer” (Ross, 1959-192).

El presidenciable había caído en la provocación abierta. La oportunidad sería aprovechada por los científicos para romper definitivamente con Madero alegando su desconocimiento a aquello que él mismo había pactado. Las reacciones en la periferia no se hicieron esperar: Emiliano Zapata ladeaba el despido de sus tropas tratando de incidir en la designación del próximo gobernador de Morelos, en vez de designar a Eduardo Hay como previamente se había acordado De la Barra decidió entregarle la gubernatura de Morelos a Ambrosio Figueroa, en protesta el Ejército Libertador del Sur desafió al gobierno federal negándose a liquidar a sus tropas.[44] La oportunidad que De la Barra estaba esperando se había presentado: sin vacilar ordenó al general Huerta enfrentar a los zapatistas, dos días antes de que se celebrara la Convención del Partido Constitucional Progresista el ministro García Granados resolvió proseguir con el arresto del caudillo (LaFrance, 1996: 53-54).

Desde luego los zapatistas no se quedaron de brazos cruzados. El 24 de octubre de 1911 cerca de 3 mil efectivos tomaron por asalto Milpa Alta, el Congreso reviró en contra del Ejecutivo y de inmediato fueron llamados a comparecer los secretarios de Guerra y Gobernación; la amplia hostilidad mostrada por los legisladores frente a García Granados y el subsecretario González Salas detonó en una crisis ministerial que descollaría con la renuncia de ambos --incluida la del secretario de Instrucción Pública-- firmada y ratificada

---

[44] El Ejército Libertador del Sur llegó a contar con 40 mil hombres, para el otoño de 1916 el número de sus efectivos bajó a 5 mil en campos de batalla y cerca de 3 mil en reserva activa Ulloa (1981: 13); Womack (2008: 220 y 285).

dos días después del asalto zapatista a las puertas de la ciudad de México (Ross, 1959: 181-192).

¿Cómo logró Madero salir del atolladero? A cinco meses de las transacciones ocurridas en ciudad Juárez todos aquellos renovadores que fueron hostigados por De la Barra creían que con el triunfo del candidato del PCP la pacificación nacional estaba garantizada; al menos ese era el razonamiento interno de muchos orozquistas, villistas y zapatistas que creían que uno de los primeros actos del gobierno electo consistiría en ordenar el cese definitivo de los controvertidos licenciamientos (Ross, 1959: 192-194).

No obstante las esperanzas se desvanecieron rápidamente. Ningún esfuerzo de pacificación nacional podría emerger de las urnas mientras la contención entre dos ejércitos, los federales y ese multifacético collage de tropas de filiación flexible fuera un hecho real e inminente. Es decir "la gran rebelión", que comenzó con el hostigamiento de Zapata en 1911 hasta las postrimerías de la decena trágica de 1913, marcó el *leitmotiv* de una república escindida por una guerra de resistencias periféricas, largamente extendida y desgastante, en virtud de la sistemática emergencia de distensiones bipolares, infinitas y alternantes que convertirían la pacificación nacional un proyecto poco redituable.

Ese era el parte de guerra en México a finales de 1911 cuando de pronto ocurrió un retorno inesperado. Después de un breve exilio Bernardo Reyes, tal vez pensándose a sí mismo como el justo medio entre científicos, reformistas y disidentes se sumó a la contienda presidencial irrumpiendo en un espacio distendido por la sumatoria creciente de coaliciones de intereses en franca rebeldía. El candidato que jamás encaró a don Porfirio no dudó en desafiar a Madero: dos semanas antes de efectuarse los comicios el general Reyes solicitó un emplazamiento; Madero forzó a Donceles a hacer caso omiso de su petición, parcialmente derrotado, por segunda vez se retiró de la justa sin siquiera haber competido, acusando al presidenciable de "coerción falaz". El tono de la declaratoria evidenció su falta de comprensión de la situación política por la que México atravesaba, y como ya muy pocos estaban dispuestos a portar con orgullo "un clavel rojo" decidió abandonar el país instigando a sus seguidores a mantener la organización hasta que llegara el momento oportuno para una su nueva reaparición (Cumberland, 1977: 193-195 y 217-218).

Antes de que terminara el año, el 6 de noviembre para ser precisos, el conflicto pretoriano abrió paso al primer suceso de una democratización premeditada: Francisco I.

Madero fue electo presidente de México --figura I--. Los comicios se efectuaron durante la primera quincena de octubre, todavía bajo el sistema de electores indirectos, el candidato del Partido Constitucional Progresista triunfó arrolladoramente con 19 mil 997 sufragios que, en términos porcentuales, se tradujeron en 98 por ciento de la votación total emitida (Ross, 1959: 208).

No obstante tras el aparente consenso se encubría la figura del disenso. La ruptura con Vázquez Gómez hizo estragos en las cifras registradas por las candidaturas a la vicepresidencia de la república: José María Pino Suárez obtuvo 10 mil 245 sufragios, el 53 por ciento de la votación total emitida; en tanto que Francisco León de la Barra alcanzó 29 puntos, seguido de Vázquez Gómez con 17, ambas candidaturas sumaban 8 mil 937 electores, es decir a más de tres cuartas partes del total obtenido por Pino Suárez (Ross, 1959: 208). Pareciera que "la coalición democrática contaba con la mitad de la opinión pública, la conservadora con la otra mitad" (Hernández Chávez, 1993: 171). El destino de Madero como presidente consistió en sortear la misma dificultad que don Porfirio, gobernar entre "dos repúblicas: su propio México oficial de caballeros de levita y una raída y descontenta república de parias" (Womack, 2008: 9).

La conformación del nuevo gabinete presidencial perpetuó un estado de contingencia bajo el ejercicio de una exclusión extendida: Ernesto Madero, Manuel Calero y José González Salas continuaron fungiendo como secretarios de Hacienda, Relaciones Exteriores, y Guerra y Marina; mientras que las cúpulas renovadoras ganaron posiciones importantes con Abraham González en Gobernación y Miguel Díaz Lombardo en Instrucción Pública (Katz, 2006: 87). Para el caso de las entidades federativas Abraham González permaneció como gobernador de Chihuahua, José María Maytorena en Sonora, Benito Juárez Maza en Oaxaca, Luis Cepeda en San Luis Potosí, Venustiano Carranza en Coahuila y Jesús María Castañeda en Zacatecas (Hernández Chávez, 1993: 1969-1970). Todos eran civiles, provenientes de familias con cierto abolengo, con ideas reformistas, sin duda mucho más preocupados por afianzar sus cotos de poder que en darle una orientación popular al cambio político; desde sus perspectivas: toda acción radical destinada a favorecer a las masas populares prologaría el conflicto hasta un punto en el que ni siquiera los grupos "no privilegiados" resultarían beneficiados. Finalmente una clase terrateniente

alterna había conquistado su lugar en las altas esferas del poder político, lo lograron con cierta idea de filantropía pero, en definitiva, sin un proyecto social claro y convincente.

Durante los doce meses posteriores a la elección de Francisco I. Madero la continuidad se impondría sobre la ruptura; el precio a pagar sería la resistencia en armas. Una serie de grupos inconformes con el proyecto reformista se volcaron contra el novel orden establecido ocupando el espacio de la disidencia; se trataba de una pugna paralela, una genuina reivindicación popular destinada a desafiar y revertir, con objetivos precisos aunque ciertamente fragmentados, “la interpretación burguesa” del cambio político nacional: desde Morelos Emiliano Zapata fue el primero en disentir con el Plan de Ayala; más tarde en Ciudad Juárez hizo lo propio Pascual Orozco con el Pacto de la Empacadora y 6 mil federales a su mando.[45] Con menor intensidad los indios yaquis en Sonora tomaron las armas en contra del régimen electo; siguieron ese camino la familia Figueroa en Guerrero, los hermanos Cedillo en San Luis Potosí y Che Gómez en Oaxaca; hasta por el bando conservador Félix Díaz hizo lo que pudo (LaFrance, 1996: 56). Bajo el sendero de una lucha facciosa “la gran rebelión” paulatinamente llegaba a un punto crítico:

> La revolución mexicana no fue, por lo tanto, sólo un gran movimiento popular pluralista sino también un conjunto de movimientos con bases regionales capaces de garantizar gracias a su firme tradición federalista, aún en los momentos más convulsos, alguna forma de gobernabilidad sobre sus territorios (Hernández Chávez, 1993: 119).

Es decir a medida que los intereses convocados por Madero decrecían en fuerza e influencia; las coaliciones disidentes, a ras de suelo ganaban posiciones estratégicas. Y aunque el propósito de las cúpula maderista era evitar la emergencia de cualquier “forma de gobernabilidad” regional que menoscabara el poder del centro político nacional; la estrategia que emprendió el nuevo gobierno, la profundización de la etapa democratizadora del conflicto pretoriano, terminó extendiéndoles un cheque en blanco a las élites locales.

---

[45] Concretamente el Plan de Ayala estipulaba la nacionalización de las tierras, montes y aguas; la restitución de las propiedades a sus legítimos propietarios, vía la expropiación a los terratenientes hasta por la tercera parte de su propiedad total; así como la previa indemnización a cada uno de los monopolizadores de la propiedad. En cambio el Pacto de la Empacadora dejaba en claro la necesidad de una serie de reformas económicas tales como la nacionalización de los ferrocarriles; la supresión de las tiendas de raya así como la sustitución de empleados extranjeros por nacionales en fábricas e industrias; la reducción de la jornada de trabajo a diez horas para asalariados y doce para quienes trabajaran a destajo; así como la reivindicación de las tierras arrebatadas, la repartición de las baldías y nacionales, considerando además la expropiación de las haciendas con un avalúo previo y pagado en bonos agrícolas y con un interés anual del cuatro por ciento (Ulloa, 2006: 771-774).

La reforma política hizo su arribo en México el 22 de mayo de 1912 en un país atravesado por un estado de emergencia. La nueva Ley Electoral introdujo el voto directo de todos los ciudadanos liberando las potestades internas de un Congreso agazapado por una larga dictadura.[46] De inmediato el recinto de Donceles se erigió como el espacio destinado a salvaguardar los intereses propios de "un federalismo centrífugo" pues, desde el espacio comúnmente tensionado de la representación interesada, antiguos porfiristas así como fervientes reformistas se empecinaron en desacreditar al presidente Francisco I. Madero mediante discursos propagandísticos agresivos, dejando en claro que la parálisis gubernamental sería una práctica por todos compartida y fomentada por una causa estructural, un minimalismo electoral que imposibilitaba el avance de una política de conciliación entre fracciones que sostenían posiciones relativamente similares.

Los comicios para la elección de diputados se efectuaron el 30 de junio de 1912. La transparencia y la equidad electoral se encontraban en una curva ascendente; "toda una novedad" --aseguraba la edición del diario *El País*-- para una generación entera que creció "en una época en la que no existía para nada la libertad de sufragio" (Cumberland, 1977: 286). La XXVI Legislatura quedó conformada por 130 diputados cercanos a la coalición de intereses maderista; en otro extremo 50 legisladores estaban doctrinalmente adscritos al grupo de los científicos; mientras que los 75 restantes jugaban el rol de "independientes" pues a última hora votaban a favor de uno u otro bando de acuerdo al mandato imperativo de su representaciones ubicada en los estados de Chiapas, Campeche, México, Hidalgo, Guerrero, Morelos, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán fundamentalmente (Hernández Chávez, 1993: 172-173).

La vía institucional situó a Madero en un callejón sin salida. La coalición afín al gobierno, con el 51 por ciento de la Cámara de Diputados, relegó a los legisladores de corte "conservador" quiénes no tuvieron más remedio que aliarse con una fracción originalmente no conservadora: el Partido Católico Nacional (PCN). Como resultado de esa unión la oposición obtuvo la mayoría en el Senado de la República donde no sólo podían frenar

[46] La Ley Electoral de 1912 no sólo introdujo un sistema electoral directo que favorecía la amplia participación universal y masculina, sino que también reconoció a cualquier partido o agrupación política con un mínimo de 150 ciudadanos, garantizando la más amplia libertad de opinión y propaganda para todos los partidos y coaliciones de interés. El resultado axiomático radicó en la alta saturación del espectro competitivo expresada en cientos de partidos políticos y agrupaciones regionales capaces de registrar hasta diez candidaturas en cada distrito (Hernández Chávez, 1993: 171).

iniciativas de corte "radical", sino que también podían bloquear proyectos de reforma de ciertas coaliciones no afines a la estructura de sus intereses. A mediados de 1912 la contención entre bloques fraccionarios en el Congreso llegó a un punto tal que Madero fue forzado a suspender las garantías constitucionales en los estados de Morelos, Guerrero, Tlaxcala, así como algunas partes de Puebla y del estado de México (LaFrance, 1996: 57-58).

> "Frente a la evidente inquietud, la incapacidad de instaurar la paz y la estabilidad, y los muchos problemas no resueltos a los que se enfrentaba el régimen, es curioso que nadie haya sido capaz de derrocar al gobierno por medio de una insurrección armada" (Cumberland, 1977: 236-237).

El crecimiento exponencial del gasto militar fue una variable significativa en la persistencia del nuevo gobierno. La política de licenciamientos no sólo fue suspendida sino que Madero incrementó escandalosamente el número de efectivos de las tropas federales. La medida, además de involucrar la erogación de mayores recursos a costa de la satisfacción de ciertas necesidades apremiantes, trajo como consecuencia una mayor participación castrense en la escena pública. La estrategia resultó contraproducente: los poderes territoriales fortalecieron su capacidad de respuesta bélica mientras que la estructura del ejército central, pese a su crecimiento sostenido, seguía siendo incapaz de controlar la embestida de los disidentes.[47]

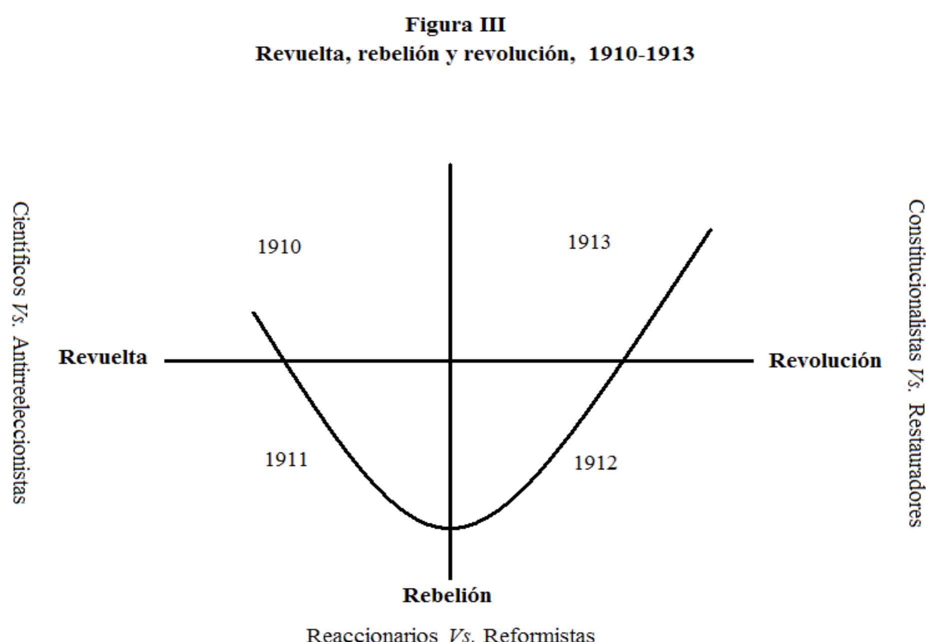
La curva de Behemoth, distensiones bipolares y resistencias periféricas

Corría el año de 1913 y la radiografía del país era compleja: el orden castrense desplazaba un civilismo en ciernes mostrándose como el único cuerpo al interior del Estado capaz de restaurar el orden público y pacificar una nación desgarrada por las luchas facciosas, producto de los enconos naturales de una representación política altamente tensionada; mientras tanto el presidente Madero se encontraba políticamente derrotado, al igual que las clases medias e industriales desplazados por un *status quo* decidido en acaparar las reglas del juego pretoriano pese a la confrontación tajante entre los estratos.

[47] Las tropas rurales también crecieron en proporción: durante la presidencia de Madero se llegaron a formar hasta 53 cuerpos adicionales a los 14 batallones vigentes en tiempos de don Porfirio. A mediados de 1912 la suma total de efectivos rurales ascendía a 10 mil hombres Medina Peña (2006: 23); Vanderwood (1982: 181-226).

Un *coup d'État* --figura III-- se divisaba en el horizonte: los antiguos porfiristas asumieron posiciones cada vez más reaccionarias al extender el ejercicio fáctico de su violencia --o de su contestación política abierta-- por encima de cualquier concepción legítima del orden estatuido.[48] Muy pronto la decena trágica, auspiciada bajo la posibilidad del retorno de los equilibrios castrenses que intentaban preservar intactos las viejas prácticas patrimoniales de extranjeros, clérigos y nacionales prominentes; de golpe convirtió una rebelión periférica en la primera gran revolución del siglo XX (Tutino, 1996: 65).

Figura III
Revuelta, rebelión y revolución, 1910-1913



La cadena de sucesos que llevaron al asesinato de Francisco I. Madero comenzó la mañana del 9 de febrero de 1913. Los generales Bernardo Reyes y Félix Díaz fueron liberados por la fuerza; el primero de la prisión de Santiago Tlatelolco y el segundo de la penitenciaría de la Ciudad de México. Con el apoyo de tropas federales disidentes ambos líderes marcharon rumbo a Palacio Nacional que --en principio-- debía estar ocupado por las tropas rebeldes; Gustavo Madero, advertido a tiempo de la naturaleza del complot,

---

[48] Antes de la llamada "decena trágica" la historia de este país registró dos intentos de golpe de Estado: el primero fue encabezado por Félix Díaz, instigado por los científicos en octubre de 1912; el segundo ocurrió cuatro meses después a cargo del general Manuel Mondragón. Ambos fueron desmantelados por el gobierno con premeditación (Hernández Chávez, 1993: 174).

recuperó sagazmente el edificio. De inmediato el general Lauro Villar, comandante de la guarnición de la ciudad de México, se sumó para dirigir la defensa contra el inminente ataque, cuando las columnas de Reyes arribaron las tropas de Villar abrieron fuego a discreción cobrando la vida del exgobernador de Nuevo León junto con 200 de sus hombres. Villar, uno de los escasos oficiales de alto rango incuestionablemente leales a Francisco I. Madero, como resultado de ese enfrentamiento quedó gravemente herido. El presidente se encontraba en el Castillo de Chapultepec, escoltado por un regimiento de jóvenes cadetes del Colegio Militar, marchó hasta el sitio de la emboscada haciendo una breve pausa frente a los cimientos del actual Palacio de Bellas Artes, ahí instruyó al general Victoriano Huerta para comandar la defensa de la Ciudadela.[49]

El primer acto del único golpe de Estado que registraría el siglo XX mexicano estaba consumado. Al mando de una “defensa disimulada” Huerta inauguró “la decena trágica” a la manera de un duelo de artillería sostenido entre la fracción disidente del ejército y las tropas que, permaneciendo leales al gobierno, se encontraban bajo las órdenes de un conspirador de ocasión. El resultado no pudo ser más que infame: la población civil fue el principal blanco de un ejército inadvertidamente escindido.

El presidente Madero, permanentemente engañado por los informes del general que comandaba su pueril defensa --e intuyendo muy poco al respecto--, viajó a Cuernavaca para solicitarle a Felipe Ángeles refuerzos en la Ciudad de México: en menos de dos días arribaron a la capital cerca de 2 mil soldados que fácilmente pudieron desalojar a los 400 rebeldes que ocupaban La Ciudadela; previniendo la contraofensiva Huerta mandó los refuerzos por donde vinieron argumentando un supuesto ataque de Emiliano Zapata, y aunque no había indicio que hiciera posible una colaboración entre el Ejército Libertador del Sur y Félix Díaz, un general de altos vuelos como Ángeles “se tragó el cuento” y acató la orden sin cuestionar (Knight, 2003: 482-487).

Gustavo Madero tenía una actitud muy distinta, atormentado por las dudas resolvió apresar a Huerta “a punta de pistola”; a las pocas horas fue liberado y reinstaurado por una orden expresa del presidente Madero, acompañada de una disculpa forzada a causa del

[49] La designación de Victoriano Huerta no fue motivada por la torpeza de Madero. Después de Lauro Villar no había nadie, ni lo suficientemente capaz ni lo inmediatamente disponible como para comandar con eficiencia la embestida, excepto aquél general de carrera que por la coyuntura del momento estaría predestinado a convertirse en el símbolo predilecto de la restauración (Cumberland, 1977: 268-270).

"comportamiento tan impulsivo" mostrado por su hermano. La espada de Damocles pendía sobre la cabeza del incauto presidente: el 15 de febrero por sugerencia del embajador Henry Lane Wilson, y con el apoyo de los representantes de las naciones de Inglaterra y Alemania, el ministro plenipotenciario del gobierno español solicitó la renuncia del presidente de México. Indignado por la tenaz provocación "diplomática" Francisco I. Madero les aseguró que "prefería morir en el cargo" antes de ceder frente a presiones extranjeras; sus palabras serían proféticas (Katz, 2006: 97-98).

Una maniobra tan arriesgada como el golpe que se estaba gestando requería del acuerdo tácito entre los protagonistas de la arenga trágica: Wilson llamó a Félix Díaz y a Victoriano Huerta al edificio de la Embajada Norteamericana para sellar un pacto que en el pecado llevaría la penitencia.[50] El día 18 de febrero la arenga pretoriana se consumó con magistral pulcritud: Huerta compartía los alimentos con Gustavo Madero en el restaurante Gambrinus mientras el general Aureliano Blanquet arrestaba a Francisco I. Madero, a José Ma. Pino Suárez y a Felipe Ángeles junto con los miembros todavía leales del gabinete; durante las horas que estuvieron en cautiverio muchos legisladores fueron obligados a renunciar, en protesta algunos abandonaron el recinto dejando el Congreso sin quórum suficiente frente a la posible designación de un Ejecutivo *ad interim*. El general Huerta, aún frente a su incauto comensal, telefoneó a Palacio Nacional para confirmar el éxito de la embestida, acto seguido acribilló a quién días a atrás lo había arrestado; horas después el presidente de México correría la misma suerte. El reloj de Catedral marcaba las dos de la tarde pero desde el medio día Wilson había cablegrafiado a su departamento de Estado anunciando el tenaz derrocamiento de un presidente democráticamente electo (Cumberland, 1980: 25).

No obstante la justificación de las acciones golpistas descansaba en un causal de legitimidad ya establecida: el orden político instaurado por los renovadores era incapaz de satisfacer las demandas periféricas sin poner en riesgo las variables de persistencia de la gobernabilidad nacional. Para la vieja clase política resultaba un imperativo regresar a los equilibrios de la *pax porfiriana*, "cortarle la cabeza" al símbolo por excelencia del clamor

[50] El Pacto de la Embajada fue sellado el 17 de febrero de 1913 por Henry Lane Wilson, Victoriano Huerta y Félix Díaz. El acuerdo tenía por objeto el desconocimiento de Francisco I. Madero al igual que el establecimiento de una convocatoria que permitiera al general Huerta asumir la presidencia provisional en un plazo no mayor a 72 horas Cumberland (1980; 63-64); (1977: 272-273).

antirreeleccionista para, en un momento posterior, erradicar el movimiento de las rebeliones periféricas. De acuerdo con lo estipulado por Constitución de 1857 era el secretario de Relaciones Exteriores, en ese momento Pedro Lascurain, quién tendría que asumir la titularidad del cargo; cumpliendo con su encargo el secretario designó a Huerta ministro del Interior, acto seguido renunció para que "el último general porfirista" entrara en funciones con una mínima fracción del Congreso en sesión y bajo el mote de "usurpador" (Cumberland, 1977: 274).

El gabinete de la restauración --tabla II--, en su mayoría designado por Félix Díaz con la asesoría de Rodolfo Reyes, gozó de una homogeneidad escrupulosa: Francisco León de la Barra estaba a cargo de la secretaría de Relaciones Exteriores, Alberto García Granados de Gobernación, Jorge Vera Estañol en la cartera de Educación, Rodolfo Reyes en el ministerio de Justicia, Alberto Robles Hill en Fomento, Toribio Esquivel al frente de la oficina de Hacienda, así como el general Manuel Mondragón en Guerra y Marina (Cumberland, 1977: 274). Con una partida de funcionarios tan pretenciosa como esa Huerta rindió protesta como presidente de la República guardando una restricción de principio: el acuerdo sellado con el embajador Wilson lo imposibilitaba para remover, al menos de manera inmediata, a los gobernadores ajenos a sus objetivos elementales: ese único contrapeso fue capaz de reagrupar coaliciones de intereses hacia múltiples aristas del espectro fraccionario en franca rebeldía. Evidentemente nadie en Palacio Nacional, y menos aún en el edificio de la Embajada Norteamericana, entendía la naturaleza parcelaria del conflicto pretoriano.

La senda constitucionalista

La muerte de Francisco I. Madero desató la última revolución "heredera del modelo de la revolución francesa" (Ruiz, 1984: 136-139) capaz, por la suerte de su circunstancia, de aglutinar la sumatoria exponencial de rebeliones regionales en dos esferas de conflicto yuxtapuesto, nacionalmente extendidos y alternantes, predestinados a construir una centralización selectiva proveniente de un inmenso mar de autonomías En ese tenor Venustiano Carranza, en principio erigido como la cabeza indiscutible de un complejo de redes de contención bélica, desde la gubernatura de Coahuila lanzó una apuesta tan simple

como contradictoria: defender la Constitución de 1857 hasta la erradicación de todos aquellos que intentaban obstaculizar el paso de "las fuerzas progresistas" que el conflicto pretoriano había desatado (Tutino, 1996: 79).

El 7 de marzo de 1913 aconteció el primer enfrentamiento entre restauradores y constitucionalistas --figura III--. Ignacio Pasquiera, entonces gobernador del estado de Sonora, mediante los mandos militares de Álvaro Obregón, Benjamín Hill, Salvador Alvarado y Juan Carvajal contuvo a las tropas federales con éxito relativo; en Chihuahua la defensa carrancista no corrió con la misma suerte, el gobernador Abraham González fue asesinado dejando el destino de la defensa a hombres rudos como Francisco Villa, Manuel Chao y Tomás Urbina quienes el 14 de noviembre lograron derrotar al ejército central en su estado; en Saltillo la historia era muy distinta, el 21 de marzo Carranza fue vencido por más de mil efectivos al mando del general Arnoldo Caso López, corría el mes de noviembre y los constitucionalistas no tenían el control absoluto de Coahuila.[51]

Sin embargo, las tropas de Carranza crecían a un ritmo vertiginoso. La causa era predecible: don Venustiano al haber sido el único gobernador que rompió relaciones con Victoriano Huerta podía reclamar para sí la legitimidad que los otros ejecutivos locales con su reconocimiento *de facto* abiertamente clausuraban.[52] Únicamente por esa razón el gobernador de Coahuila podía representar al gobierno elegido por aclamación popular en 1911, o al menos ese fue el razonamiento interno de quiénes se reunieron en Nogales y lo reconocieron como su Primer Jefe *ad interim* a cambio del respeto a la autonomía de los jefes divisionarios en los sitios donde éstos tenían influencia inmediata (Ruiz, 1984: 142-145). Esa, en esencia, era la cláusula de orden detrás del conflicto revolucionario: una gran coalición de poderes territoriales, gobernadores con múltiples proyectos de tendencia centrífuga, unificados entorno a la lucha anti-centralista.

---

[51] A fin de año el saldo al corte era bastante simple: el conflicto se encontraba focalizado donde "la división social del trabajo" y el desarrollo del capitalismo encontraban un crecimiento sostenido; razón suficiente para afirmar que aquellos lugares "donde mandaba la plantocracia, la revolución no entraba" (Knight, 2003: 53)

[52] Venustiano Carranza no fue el primero en desconocer al general Victoriano Huerta. José María Maytorena, entonces gobernador de Sonora, tenía tan poca fe en la resistencia armada que renunció a su puesto y se fue a vivir al otro lado de la frontera. Abraham González, de no haber sido asesinado días después que el presidente Madero, seguramente hubiera desafiado a los restauradores mucho antes que el gobernador de Coahuila (Cumberland, 1977: 278).

En ese contexto el Plan de Guadalupe marcó una continuidad tanto como una ruptura con el siglo XIX mexicano.[53] Lo primero radicó en "el valor doctrinal de los planes"; aquello que en palabras de Arroyo:

> "Debe verse, hasta cierto punto, como una "cristalización" de las ideas políticas para guiar la acción política. No fue casual que, en su mayor parte, los levantamientos estuvieran precedidos de un pliego petitorio de demandas o el ideal de gobierno a construir" (Arroyo, 2004: 23).

Y la ruptura consistió en que el proyecto de Venustiano Carranza no era resultado de "inveteradas realidades en la jerarquía liberal"; y tampoco se justificó en "la interpretación y aplicación práctica de la ideología liberal" en torno al "conflicto entre los intereses económicos y políticos regionales por un lado y nacionales por el otro" (Hart, 1997: 122-123). Por el contrario, por primera vez:

> "Se presentó una situación de ruptura del pacto federal en el sentido de que los poderes federales fueron considerados ilegítimos e inconstitucionales por parte de los poderes de los estados soberanos de la unión mexicana. La historia nos permite rescatar el espesor del federalismo mexicano al constatar la fuerza del movimiento constitucional por el cual, roto el pacto federal, la soberanía revertía a los estados" (Hernández Chávez, 1993: 175).

En suma durante el año de 1913 todo quedó revisitado. Por enésima ocasión una coalición regional, basándose en un ancla de legitimidad como un plan que convocó a la "contra-acción" nacional, desconoció a los poderes centrales convirtiendo ese sólo acontecimiento en la gran carta de defensa y cohesión de una pugna tan soberana como constitucionalista en la más pura acepción de la palabra.

Bibliografía

ARENDT, Hannah (2006), *Sobre la revolución,* Madrid, Alianza Editorial.

ARROYO, Israel (2004), *Arquitectura del Estado mexicano: formas de gobierno, representación política y ciudadanía, 1821-1857,* tesis doctoral, México, El Colegio de México.

BENAVIDES HINOJOSA, Artemio (2009), *Bernardo Reyes. Un liberal porfirista,* México, Tusquets.

CÓRDOVA, Arnaldo (2003), *La ideología de la revolución mexicana: la formación del nuevo régimen,* México, Era.

CUMBERLAND, Charles, C. (1980) *La revolución mexicana: los años constitucionalistas,* México, Fondo de Cultura Económica.

[53] El 26 de marzo de 1913 fue redactado el Plan de Guadalupe. El documento además de repudiar a los tres poderes de la Federación desconoció a todos los gobernadores que en un plazo no mayor a 30 días no siguieran ese mismo proceder. Asimismo designó a Venustiano Carranza "Primer Jefe del Ejército Constitucionalista" encargándole, "tan pronto como las tropas constitucionalistas tomaran la ciudad de México", la convocatoria a elecciones y la entrega de la banda presidencial a quién resultara electo (Ulloa, 2006: 786)

----------- (1977), *Madero y la revolución mexicana,* México, Siglo XXI.

HART, John M. (1997), *El México revolucionario. Gestación y proceso de la revolución mexicana,* México, Alianza Editorial.

HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia (1993) *La tradición republicana del buen gobierno,* México, El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica.

HUNTINGTON, Samuel P. (1997), *El orden político en las sociedades de cambio,* Barcelona, Paidós.

KATZ, Friedrich (2006), *De Díaz a Madero: orígenes y estallido de la revolución mexicana,* México, Era.

KNIGHT, Alan (2003), *The mexican revolution: from porfiriato to revolution*, volume I y II, Nebraska, University of Nebraska.

LAFRANCE, David (1996), "Diversas causas, movimientos y fracasos, 1910-1913. Índole regional del maderismo", en Thomas Benjamin, Mark Wasserman (coordinadores), *Historia regional de la revolución mexicana: la provincia entre 1910-1929*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

MARX, Karl (2003), *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte,* Madrid, Alianza Editorial.

PORTILLA, Santiago (1995), *Una sociedad en armas. Insurrección antirreeleccionista en México, 1910-1911,* México, El Colegio de México.

ROSS, Stanley R. (1959), *Francisco I. Madero: apóstol de la democracia mexicana,* México, Biografías Gandesa.

RUIZ, Ramón Eduardo (1984), *México: la gran rebelión, 1905-1924,* México, Era.

SCHETTINO, Macario (2007), *100 años de confusión. México en el siglo XX,* México, Taurus.

SCHMITT, Carl (2009), *La dictadura. Desde los comienzos del pensamiento moderno de la soberanía hasta la lucha de clases proletaria,* Madrid, Alianza Editorial.

TOCQUEVILLE, Alexis de (2006), *El antiguo régimen y la revolución,* México, Fondo de Cultura Económica.

TUTINO, John (1996), "Confrontación revolucionaria, 1913-1917: fracciones regionales, conflictos de clase y el nuevo Estado nacional", en Thomas Benjamin, Mark Wasserman (coordinadores), *Historia regional de la revolución mexicana. La provincia entre 1910-1929,* México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

ULLOA, Berta (2006), "La lucha armada", en Daniel Cosío Villegas (coordinador), *Historia general de México,* México, El Colegio de México.

----------- (1981), *La revolución escindida. Historia de la revolución mexicana, 1914-1917,* México, El Colegio de México.

VANDRERWOOD, Paul, J. (1982), Los rurales mexicanos, México, Fondo de Cultura Económica.

WOMACK, John (2008), Zapata y la revolución mexicana, México, Siglo XXI.

XAVIER GUERRA, Françoise (1995), México: del antiguo régimen a la revolución, tomo II, México, Fondo de Cultura Económica.

Parte III
Construcciones político normativas y sustentabilidad ambiental

El derecho al medio ambiente antes de ser reconocido como un derecho humano

Blanca Yaquelin Zenteno Trejo
Armando Osorno Sánchez[•]

Introducción

Los gobiernos de los Estados han reconocido la necesidad que tiene la humanidad de gozar de un medio natural seguro y estable, de ahí la intención de mantener el proceso de búsqueda de consenso en los puntos en los que coinciden el medio ambiente, el comercio y el derecho, tanto en los foros internacionales existentes como en las políticas nacionales de cada país.

La sociedad y los órganos jurisdiccionales necesitan desarrollar medios efectivos para tratar los problemas relativos a la eliminación de cantidades cada vez mayores de materiales y productos de desecho. Los gobiernos, junto con el sector industrial, judicial, legislativo, las unidades familiares y el público en general, deben realizar esfuerzos concertados para reducir la generación de desechos y productos de desecho mediante de instrumentos que protejan el medio ambiente.

Fijar metas y ejecutar programas nacionales de población que fueran compatibles con los planes nacionales para el medio ambiente y el desarrollo sostenible y que estuvieran en consonancia con la libertad y la dignidad del ser humano y con sus valores personales, son aspectos fundamentales de toda sociedad.

Tomar conciencia de que la salud depende en último término de la capacidad de controlar la interacción entre el medio físico, el espiritual, el biológico y el económico y social ya que no es posible lograr un desarrollo equilibrado sin una población saludable. La mayoría de las actividades de desarrollo afectan en mayor o menor grado al medio ambiente, lo que, a su vez, origina o exacerba muchos problemas de salud y, por otra parte, la falta de desarrollo es de por sí la causa de muchos problemas de salud que sólo mediante el desarrollo pueden paliarse. También depende de que las condiciones ambientales le sean favorables, lo que supone, entre otras cosas, un abastecimiento adecuado de agua y de servicios de saneamiento, más un suministro seguro de alimentos y una nutrición apropiada.

[•] Profesores-investigadores de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

El crecimiento urbano expone a los habitantes de las grandes urbes a serios riesgos derivados de las condiciones ambientales y ha dejado a las autoridades municipales con capacidad insuficiente para proporcionar los servicios de higiene ambiental que la gente necesita. Con muchísima frecuencia el crecimiento urbano va acompañado de efectos destructivos del medio ambiente físico y de la base de recursos necesaria para el desarrollo sostenible. La contaminación ambiental que se registra en las zonas urbanas va asociada con tasas de morbilidad y mortalidad excesivamente altas. En los medios urbanos, muchos de los factores que afectan a la salud humana provienen de otros sectores.

En este contexto los Jueces en Latinoamérica desde la década de los ochenta han declarado sin reservas el derecho a un medio ambiente sano como un "derecho humano fundamental". El poder judicial en sus decisiones, investigó la situación de este derecho y considera la necesidad de protegerlo. Por lo anterior, este capítulo pretende describir y analizar el desarrollo del derecho a un medio ambiente sano, desde su gestación como un derecho subjetivo, posteriormente como un derecho fundamental, en algunos sistemas como parte de los derechos difusos, como un derecho conexo a otros derechos fundamentales, que finalmente constituyeron la base de su actual nombramiento como derecho humano.

El capítulo está organizado en tres apartados, desarrollados con ayuda de los métodos *deductivo,* para presentar la generalidad del derecho al medio ambiente sano como derecho subjetivo hasta aterrizar su estudio como un derecho fundamental en las constituciones de Argentina y Chile en la década de los ochenta y noventa, que son el principal antecedente de las jurisprudencias latinas. La utilización del método *inductivo* se realiza en cada uno de los apartados ya que se inicia con el estudio de casos concretos en los que se ejercieron acciones judiciales para la protección de este derecho hasta establecer la generalidad de ser un derecho fundamental y su conexidad con otros derechos fundamentales y finalmente, el método analítico fue de ayuda para el desmembramiento de cada uno de los elementos del derecho fundamental del medio ambiente analizado por diversos jueces y juristas de Latinoamérica.

El derecho al medio ambiente antes de calificarse como humano: un derecho subjetivo (Argentina)

En Argentina, la Constitución Nacional reconoce desde 1994, el *derecho a un ambiente sano y equilibrado,* en su artículo 41 establece que: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, y tienen el deber de preservarlo […]" (Constitución de la Nación de Argentina, 1994).

También se establece el deber de recomponer el daño ambiental en los términos que estableciera la ley, así como la obligación por parte de las autoridades de proteger este derecho, a determinar la utilización de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural, y la obligación de informar y educar ambientalmente a sus habitantes.

Sin embargo, incluso antes de que la ley previera este derecho, los tribunales argentinos ya habían reconocido la existencia del derecho a vivir en un medio ambiente sano (no como un derecho humano o fundamental, pero si como un derecho subjetivo) desde 1983, a través de la primera jurisprudencia argentina emitida por un tribunal administrativo, en la resolución pronunciada en el caso "Kattan y Schroder *Vs* el Gobierno Nacional 10/05/1983".

El caso en mención fue resuelto en 1983 a raíz de un amparo iniciado por Kattan y Schroder contra el Ejecutivo en el que se declaró: "[…] el derecho de todo ciudadano a preservar su hábitat asciende a un derecho subjetivo […]" (Kattan y Schroder, 1983) y que ese reconocimiento daría derecho a cualquier persona a iniciar una acción para la protección del medio ambiente.

Para dejar claro este concepto, entiéndase por *derecho subjetivo* a las facultades o potestades jurídicas inherentes al hombre por razón de naturaleza, contrato u otra causa admisible. En derecho, es un poder reconocido por un sistema jurídico, a la persona para que, dentro de su ámbito de libertad actúe de la manera que estime más conveniente a fin de satisfacer sus necesidades e intereses junto a una correspondiente protección o tutela en su defensa, aunque siempre delimitado por el interés general de la sociedad.

En este contexto, la demanda persiguió, en sustancia, la prohibición de cazar o pescar toninas overas en el mar argentino hasta que no existieran estudios acabados acerca

del impacto ambiental y faunístico que dicha caza pudiera provocar. La acción fue motivada por dos autorizaciones dadas por el Poder Ejecutivo, para pescar 14 toninas overas.

Al respecto, los demandantes consideraron que esto podría resultar en una alteración al ambiente en que habitaban estos animales, así como su forma y expectativas de vida. El basamento de tal posición descansó como ya se indicó en la falta de estudios serios sobre el tema.

La Secretaría de Intereses Marítimos[54] sostuvo que los permisos no fueron otorgados en forma inconsulta y no alterarían el equilibrio del ecosistema atlántico y que el amparo solicitado se basaba solo en informaciones y no en estudios serios.

Sin embargo, la acción no fue cuestionada en razón de que el interés jurídico que se pretendía amparar no era exclusivo de la parte actora, sino también de la demandada.

La autoridad consideró irrelevante que la actora hubiera probado o no su acción, porque el punto se estudió a partir de las circunstancias inéditas o novedosas que los rodearon ya que la cuestión que estaba afligiendo a los científicos ecologistas del mundo estaba relacionado, justamente, con el mantenimiento de los recursos naturales aludidos y equilibrio ecológico afectado por la industria y su justificación de “progreso”.

Por eso, los actores estuvieron habilitados para accionar; por si mismos o en nombre de sus familias o en casos muy especiales en nombre de la sociedad entera y en este sentido la autoridad judicial declaró: “[…] estoy persuadido de que en este tipo de cuestiones debe aceptarse que los accionantes actúan defendiendo verdaderos derechos subjetivos […].” (Kattan y Schroder, 1983).

Esta fue la herramienta que los protegió en virtud de que el acto de la autoridad administrativa lesionó y amenazó sus derechos constitucionales particulares en forma manifiestamente ilegítima cuando la devastación no se justificó.

En Argentina se tenían leyes como la Ley 22.421[55] de origen nacional de Conservación de la Fauna (12/3/81) que siguió el espíritu de la Conferencia de Estocolmo

---

[54] La Subsecretaría de Pesca, dependiente de la Secretaría de Intereses Marítimos -Ministerio de Economía-Poder Ejecutivo nacional, a dicho de ellos se encontraba más interesada que los actores de proteger al ecosistema, a peces en general y en particular los delfines.

[55] La ley 22.421 declara de *interés público* “todos los habitantes...tienen el deber de proteger la fauna silvestre”. La reglamentación que el precepto menciona debe instrumentar tal finalidad para favorecerla y nunca para impedirla.

(PNUMA 1972) según el Principio 1 "El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras" (Declaración de Estocolmo, 1972) y también la Ley 22.344, referida a la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre, suscrita en Washington en 1973 de origen internacional en la que participaron 88 Naciones que respondió a la Recomendación 99 de la Conferencia de las Naciones Unidas de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano (1972).

Debe observarse que la Recomendación 99 tiene en cuenta, en primer término, el Ambiente Humano […] en efecto, no se protege al león, al tigre o al hipopótamo para que el hombre los pueda ver vivos y en su hábitat; no, el ambiente humano es el mismo que ocupan los animales que sabiamente se encuentran distribuidos por el mundo formando parte de una cadena ecológica en la que participan con la flora (y el hombre) así se asegurará la conservación no sólo de cada especie sino también, y principalmente, de los recursos naturales que hacen a la vida del hombre. (Kattan y Schroder, 1983).

Sin embargo, como es sabido que la ley ha resultado ineficaz para terminar con los problemas relacionados con el medio ambiente, en la que por un motivo u otro, las leyes no se han puesto en práctica; las Convenciones no se aprueban, aceptan o ratifican; los organismos internacionales en determinado momento de la historia no han contado con fondos suficientes para llevar a cabo sus fines o la falta de conciencia nacional ya que en muchas partes del mundo no se es consciente de la gravedad del problema, sea por desconocimiento, negligencia o irresponsabilidad, o por argumentos económicos (economías emergentes que con tal de salir del subdesarrollo tienen una sobre explotación de sus recursos naturales).

Durante el proceso se hizo incapie en que las leyes deben tener por fin y objeto la felicidad del ser humano y la conservación del medio ambiente con inclusión de todos los seres que por sus costumbres o hábitos conviven con la humanidad formando una verdadera cadena que asegura la coexistencia de todos al servicio de la raza humana.

El art. 20 del texto legal citado prevé, que el Poder Ejecutivo nacional adopte las medidas de emergencia necesarias para asegurar su repoblación y perpetuación. El problema que apareja la extinción de una especie hace al *interés nacional*. La cuestión se transformó en un problema nacional.

Pero lo anterior la ley reconoció a los actores el derecho a accionar como uno de los derechos implícitos que prevé el artículo 33 de la Constitución Nacional:

Articulo 33o.- Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno. (Constitución Nacional de Argentina, 1994).

Por lo tanto, si no hay estudios científicos, con mucho más razón debe protegerse la especie y en este caso *se trató de delfines que cazarían dos empresas extranjeras para fines eminentemente comerciales*. Se trató de sociedades comerciales con finalidad mercantil y onerosa.

Los accionistas consideraron en su demanda que el Estado argentino parecía que prefería que los empresarios japoneses se llevaran sus toninas, gratuitamente, invocando un intercambio cultural en el no se alcanzó a entender la magnitud de la especie

La sociedad civil también participó en el caso, por ejemplo: “Fundación Vida Silvestre Argentina” hizo referencia a la inexistencia de estudios científicos que serían la base esencial para la adopción de medidas que implicaran la explotación extintiva de la especie.

En la sentencia interlocutoria del 22 de marzo de 1983 se constituyó el punto más importante del pronunciamiento en el que doctor Heredia indicó en la sentencia, lo siguiente: “para que una persona tenga derecho a iniciar una acción y por lo tanto asumir el carácter de parte “(...) debía ser titular de un derecho subjetivo que haga a sus necesidades o conveniencias, y ese derecho, haber recibido un potenciamiento directo legal, constitutivo del contenido mismo de la norma jurídica”. También agregó: “(…) considero que el derecho de todo habitante a que no modifiquen su hábitat constituye un derecho subjetivo. En efecto, la destrucción, modificación o alteración de un ecosistema interesa a cada individuo, defender su “hábitat” (…) con independencia de que otros miembros de la comunidad no lo comprendan así y soporten los perjuicios sin intentar defensas (…)”. “(…) Si se altera el aire que se respira, el agua que se bebe o la comida que se ingiere, el afectado directo es cada uno de los potenciales perjudicados […] no se trata de necesidades o

conveniencias públicas, se trata de cada vida afectada y de quienes dependen de esta persona (…)" (Kattan y Schroder, 1983).

En la doctrina expuesta en este caso quedó claro que el Derecho es, genéricamente, el ordenamiento legal de una comunidad o de una Nación, pero que cuando se habla de "derecho subjetivo" se trata de la facultad de exigir a otro u otros una conducta determinada -sea positiva o de abstención- como interés humano jurídicamente protegido fundamento y medida de los derechos y las acciones, es el poder concedido por el ordenamiento jurídico, que sirve para la satisfacción de intereses humanos. Frente a los derechos subjetivos, existe un deber jurídico de otra persona o grupo de personas que pueden ser todas las restantes del genero humano.

Se dejó claro que la existencia de un deber jurídico, implica, necesariamente, la de un sujeto con potestad para exigir su cumplimiento y su negación conduce siempre a empequeñecer o destruir la personalidad humana frente al Estado.

Las leyes de protección a la fauna y las opiniones de científicos indicaron que antes de atrapar un animal de esta especie debía realizarse un serio y amplio estudio ambiental que, evidentemente, no se había producido.

Los accionantes dejaron claro que el Estado no había realizado y tenido en cuenta los estudios en mención y que -ha quedado demostrado- nunca se habían realizado.

Por lo anterior, se consideró que cabía el amparo, anulando las autorizaciones de caza y pesca dadas por considerar que la estricta medida pedida suponía una sentencia de futuro que, por tal motivo no resultara viable.

Por los fundamentos expresados, el Tribunal falló otorgando el amparo iniciado por Alberto E. Kattan y Juan Schroder contra el Estado nacional; en consecuencia, declaró nulas las resoluciones S. S. P. 1942 del 13 de diciembre de 1982 y 50 S. S. P. del 3 de febrero de 1983, por las cuales se autorizó a "Sunshine International Aquarium" y "Matsushima Aquarium" a capturar y exportar 8 y 6 ejemplares de cephacrhynschus commersonii, respectivamente, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1983. Costas a la demandada (art. 68, Cód. Procesal). - Oscar Garzón Funes. (Sec.: Pablo Gallego Pedriani).

El derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado: Un atributo fundamental de las personas

En 1993 el Caso: "Irazú Margarita *Vs* Copetro S.A." sobre el daño ambiental de la pesca y la vida silvestre en una laguna el Tribunal que resolvió sobre el asunto afirmó "El derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado es un atributo fundamental de las personas. Cualquier agresión al medio ambiente acaba de convertirse en una amenaza para la vida y la integridad física y psicológica de la persona - que se basa en el equilibrio ecológico" ("Irazú Margarita *Vs* Copetro S.A.", 1993).

Se recalcó la importancia que tiene el juez en la solución de conflictos relacionados con el daño ambiental, donde debe buscarse "prevenir más que curar". El carácter marcadamente preventivo, operante para restablecer situaciones de hecho o impedir desde el comienzo el avance de la destrucción o de la polución, saca las medidas cautelares de su quicio tradicional para hacerlas jugar en una función cuya justificación es connatural a situaciones regidas no sólo por el derecho privado sino por el derecho público ("Irazú Margarita *Vs* Copetro S.A.", 1993).

Augusto Mario Morello y otros en su obra "La justicia entre dos épocas" sostuvo que el derecho al ambiente es un derecho de la personalidad, y que de ahí surge la necesidad de transformar las concepciones judiciales para brindar tutela no sólo al derecho subjetivo, y ampliarla a los fenómenos reales de la vida colectiva, típicos de la sociedad moderna, que ponen en escena intereses impersonales y difusos, incuestionablemente dignos de la más enérgica y anticipada protección (Morello y otros, 1983) por lo tanto, el derecho a vivir en un medio ambiente agradable, se entiende como una ampliación de la esfera de la personalidad humana.

El entorno natural se halla formalmente situado fuera del hombre, pero lo defiende como propio, como parte de sí mismo, como un valor interior sobre el que no puede detentar una relación de dominio. En fin, en virtud de su continua e íntima conexión con la supervivencia y bienestar humano, el ambiente es jurídicamente un atributo fundamental de los individuos, en palabras de Morello.

El derecho al ambiente se ingresó en el ordenamiento jurídico como un derecho de la personalidad, que se sustentó en el equilibrio ecológico propicio e indispensable para el bienestar psicofísico del hombre. La categoría de los derechos personalísimos no configura

un elenco cerrado y debe recibir en su seno nuevos intereses emergentes de las transformaciones sociales.

Derecho fundamental al ambiente sano: Su conexidad con otros derechos fundamentales (Colombia)

A) Derecho fundamental. El caso Fundepúblico *Vs* alcalde de Bugalagrande y otros, de 1991-1992. Sentencia No. T-415/92, es una muestra clara de la declaración del derecho al ambiente sano como un derecho fundamental conexo a otros derechos fundamentales.

El caso en comento consistió en un proceso de acción de tutela promovido por el Dr. Jesús María Sanguino en representación de "Fundepúblico", por poder que a esta institución confirieron las juntas de acción comunal de los Barrios "La Planta" y "Cocicoinpa", localizados en el municipio de "Bugalagrande" en el Departamento del Valle del Cauca, contra omisiones del Alcalde del Municipio, Marino Mayor Romero, del Personero, del Director de Saneamiento Ambiental de la Secretaría de Salud del Departamento del Valle, Dr. Raúl Sardi Dorronsoro, que fue resuelto en primera y única instancia por el Juzgado Primero Superior de Tuluá ("Fundepúblico *vs* Alcalde de Bugalagrande y otros", 1992)

La acción fue emprendida porque la Compañía SOCOPAV LTDA, Sociedad Colombiana de Pavimentos, suscribió contrato con la empresa PAVING S.A., con el objeto de pavimentar las Carreteras "Roldanillo-Bolivar" y "Roldanillo-la Unión" del Departamento del Valle del Cauca.

En cumplimiento de dicho contrato instaló una planta de mezcla asfáltica en terrenos pertenecientes al Departamento, situados en el municipio de Bugalagrande, entre el rio de su mismo nombre y la carretera central, colindante por el nororiente y por el noroccidente con los barrios cuyas juntas de acción comunal interpusieron la *acción de tutela*. La planta, además, se encontraba cerca de una fábrica de productos lácteos.

Desde el 02 de Agosto de 1991, la planta comenzó la extracción de materiales del rio, tales como piedra y agua necesarios para producir la mezcla asfáltica, con permiso provisional otorgado por la Corporación Autónoma del Valle CVC.

Los demandantes, consideraron necesario que la Empresa SOCOPAV LTDA se retirara del casco urbano donde se encontraba ubicada, debido a que su instalación en ese

sitio *podría producir graves problemas ambientales,* perjudicando tanto a los residentes del sector como a la empresa que se encontraba a pocos metros de ella.

Así mismo, se enfatizó en la demanda que los funcionarios involucrados habían actuado omisivamente al permitir el funcionamiento de la planta sin los requisitos básicos que exigen las leyes sobre sanidad ambiental, tales como: licencia de funcionamiento expedida por la unidad de salud departamental, estudios de impacto ambiental y utilización de mecanismos que permitieran disminuir los niveles de contaminación por las emisiones atmosféricas. Se agregó en la demanda que la extracción de materiales del río podía provocar sedimentaciones en los estribos de la variante del puente de Bugalagrande.

Las tres relaciones del derecho al medio ambiente como derecho fundamental fueron:

-El derecho al ambiente sano/derechos fundamentales, han sido concebidos como un *conjunto de condiciones básicas que rodean al hombre, que circundan su vida como miembro de la comunidad y que le permiten su supervivencia biológica e individual, además de su desempeño normal y desarrollo integral en el medio social.*

De esta manera deben entenderse como fundamentales para la supervivencia de la especie humana. La Constitución colombiana no sólo consagró la protección de los derechos fundamentales cuandoquiera que estén afectados por daños ambientales, sino también la participación en las decisiones que lo afecten.

-Derechos colectivos/derechos fundamentales/derechos de aplicación inmediata/juez de tutela-Facultades. Derechos colectivos. La conexión que los derechos colectivos pueden presentar con otros derechos fundamentales, puede ser de tal naturaleza que, sin la debida protección de aquellos, estos prácticamente desaparecerían o se haría imposible una protección eficaz.

En estos casos se requiere una *interpretación global de los principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos colectivos, para fundamentar debidamente, una decisión judicial*.

Derecho fundamental de aplicación inmediata. Un derecho fundamental de aplicación inmediata que aparece como insuficiente para respaldar una decisión, puede llegar a ser suficiente si se combina con un principio o con un derecho de tipo social o cultural, y

viceversa. Esto se debe a que la eficacia de las normas constitucionales no están claramente definidas cuando se analiza *apriori*, en abstracto, antes de entrar en relación con los hechos.
-Derecho al ambiente sano/acción de tutela transitoria/perjuicio irremediable. El cumplimiento de la ley es un derecho de estirpe constitucional fundamental reconocido en el artículo 40 de la Constitución colombiana. Cuando la norma incumplida consagra un derecho constitucional fundamental, entonces el derecho de interponer acciones públicas en defensa de la constitución o de la ley "se puede hacer efectivo mediante instrumentos tales como la tutela". Los derechos al medio ambiente sano y a la salud de la población puede ser protegidos mediante la tutela cuando se instaura como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Correspondió conocer de la acción de tutela, a la Juez Primera Superior de Tuluá, quien después de evaluar las pruebas necesarias para contar con elementos de juicio y fundamentar su decisión concluyó:

a) Los derechos protegidos con la acción de tutela se deben interpretar de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados.
b) El derecho de todos a gozar y a vivir en un ambiente sano, debe ser considerado como un *derecho humano básico*, prerrequisito y fundamento para el ejercicio de los restantes derechos, bajo las siguientes consideraciones:

1. Un ambiente sano es condición *sine qua non* de la propia vida; ningún derecho podría ser realizado en un ambiente imposible.
2. El nivel de calidad ambiental es *valor esencial para asegurar la supervivencia* no solamente humana sino de toda la biósfera.
3. La protección de este derecho humano debe comprender la protección de otros derechos que siempre han sido objeto de tutela, como la *vida*, la *integridad física*, etc.
c) Establece que existen cuatro razones básicas que llevan a conceder la protección jurídica del derecho al medio ambiente, como derecho susceptible de ser tutelado, y son:

-El *derecho básico a que la vida y la salud* no sean lesionados o puestos en peligro a consecuencia de la contaminación o deterioro ambiental, ya que la protección al medio ambiente es una extensión de la protección brindada a la integridad física y la seguridad personal.

-El *derecho a un nivel de calidad ambiental razonable* debe protegerse, así no esté determinada la fuente contaminadora, porque puede amenazar tanto la vida como la salud en un momento determinado.

-Existe el *derecho a disfrutar del patrimonio ambiental*. Aquí la protección no se dirige específicamente sobre la garantía del derecho a la vida o a la salud, sino al uso de dicho patrimonio. Como consecuencia directa de este derecho, resultan ilícitas acciones que exentas de efectos peligrosos para la vida y la salud, priven del uso y goce del patrimonio ambiental.

-El *derecho a proteger la propiedad privada* de eventuales daños causados por contaminación o perturbaciones ambientales.

De lo anterior se evidencia que se está atentando contra un derecho fundamental consagrado en el artículo 79 de la Constitución nacional colombiana, el cual a pesar de ser colectivo, resulta vulnerado causando un perjuicio irremediable.

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. (Constitución Nacional de Colombia, 1991).

Por lo tanto, se concedió la tutela como mecanismo transitorio contra las omisiones de los funcionarios demandados, y, en consecuencia, la juez ordenó a la empresa SOCOPAV suspender sus actividades de mezcla asfáltica y a los funcionarios que impusieran los correctivos legales pertinentes.

Vale la pena mencionar en el presente capítulo las consideraciones de la Corte en base a la doctrina prevaleciente de la época.

En cuanto a la violación del derecho. El problema planteó la posible amenaza de violación de un derecho constitucional fundamental como lo es el *derecho a gozar de un medio ambiente sano*, como resultado del incumplimiento de normas que fijaban los límites objetivos de contaminación.

Se probó en el expediente que, al momento de interponerse la tutela, la planta de mezcla asfáltica se encontraba en funcionamiento, sin el cumplimiento de todos los requisitos legales, entre ellos el de la "autorización sanitaria de instalación y funcionamiento" exigida por el art. 125 del decreto 02 de 1982 (regulador de las emisiones atmosféricas).

Existieron omisiones de los tres funcionarios ya mencionados que contribuyeron, en mayor o menor medida, a poner en peligro eventual el derecho constitucional de los ciudadanos a un ambiente sano.

Por lo anterior, se consideró necesario analizar la naturaleza del derecho a un ambiente sano y *determinar si es o no fundamental* a la luz de la Constitución nacional. Para ello se hace a continuación una breve referencia sobre el tema en la Asamblea Nacional Constituyente para luego hacer algunas consideraciones:

-El medio ambiente en la Asamblea Nacional Constituyente (antes de que se elevara a rango constitucional este derecho) ya que esto fue parte de los argumentos de la demandante para que se lo otorgara la tutela. Uno de los temas de relevancia en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente fue la consagración y la protección del medio ambiente y los recursos naturales, por estar íntimamente ligado con el derecho a la vida.

Al respecto, el constituyente Diego Uribe Vargas expresó en su momento: "(...) de la adecuada tutela a este derecho (medio ambiente), depende que el derecho a la vida alcance la plenitud en todo su ámbito (…)" agregó "(...) de él no son sólo titulares los ciudadanos, sino los conglomerados, dentro de las múltiples modalidades de asociación hasta cobijar al mismo Estado (..)" ("Fundepúblico *vs* Alcalde de Bugalagrande y otros", 1992).

Alfredo Vásquez Carrizosa, propugnó por que la Constitución garantizara los derechos esenciales de la persona humana, entre los cuales hace parte el medio ambiente

sano en este mismo sentido la constituyente Aida Abello planteó la importancia del medio ambiente y su consagración como u derecho fundamental en los siguientes términos: "...la carta de derechos(…) consigna el derecho que toda persona tiene como un derecho fundamental del hombre el del medio ambiente consagrado (…) como un derecho fundamental (…). Sería importante discutirlo (…) para de esta manera determinar mecanismos de garantía". ("Fundepúblico *vs* Alcalde de Bugalagrande y otros", 1992).

El derecho al medio ambiente, ha sido concebido como un conjunto de condiciones básicas que rodean al hombre, que circundan su vida como miembro de la comunidad y que le permiten su supervivencia biológica e individual, además de su desempeño normal y desarrollo integral en el medio social. De esta manera deben entenderse como fundamentales para la supervivencia de la especie humana. La Asamblea lo expresó como una "consecuencia inmediata" de la siguiente manera:

> "(…) así estas circunstancias que afectan e involucran a todos los seres humanos, no pueden dejar de ser protegidos o tutelados con igual o mayor rigor que el resto de los derechos fundamentales, y dentro de estos derechos la protección al medio ambiente tiene una importancia determinante (…)" ("Fundepúblico *vs* Alcalde de Bugalagrande y otros", 1992).

Se agregó:

> (…) al consagrar como principio constitucional la protección del medio ambiente lo hace, primero, con un objetivo programático nacional que vincule a todos los colombianos, y segundo, como un imperativo jurídico del cual se puedan derivar efectivas acciones para la tutela de supremo bien de la colectividad"[3] ("Fundepúblico *vs* Alcalde de Bugalagrande y otros", 1992).

En la Asamblea se entendió al medio ambiente como un derecho esencial de los seres humanos, y como uno de los *fines del Estado*, porque de su concreción depende el desarrollo integral de la especie humana y la protección de las más mínimas condiciones de supervivencia "La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto toda estructura de éste debe estar iluminada por ese fin, y debe tender a su realización" (Fundepúblico *vs* Alcalde de Bugalagrande y otros, 1992).

La protección del medio ambiente no sólo incumbe al Estado, sino a toda la sociedad; es un compromiso de la presente generación y de las futuras. El restablecimiento de las condiciones mínimas del ecosistema no sólo garantiza la vida actual, sino la de las próximas generaciones.

Los derechos y deberes del hombre no se pueden seguir considerando con independencia a la obligación que tienen las generaciones presentes de conservar para las generaciones futuras un patrimonio natural, como base del desarrollo.

La concepción del derecho debe desligarse de su inmediatez y de su egoísmo productivista para entender la responsabilidad con el futuro de la vida. La vida no es un disfrute inmediato y pasajero, sino un proceso construido y perfeccionado durante millones de años, que el hombre no puede interrumpir impunemente (“Fundepúblico *vs* Alcalde de Bugalagrande y otros”, 1992).

B) Su conexión con otros derechos fundamentales. Algunos estudiosos del tema ven en los derechos humanos fundamentales y en la protección ambiental una representación diferenciada, pero interrelacionada, de determinados valores sociales. Esta visión sugiere, para la protección ambiental, dos posibilidades: 1) La consagración del derecho al medio ambiente sano a través de su conexidad con otros derechos fundamentales de aplicación inmediata y 2) La consagración de un conjunto de derechos fundamentales del ambiente.

La aplicación por conexidad se encuentra respaldada en los artículos 88 y 94 de la Carta. Esta idea, además, ha sido reconocida desde 1972 en el Principio 1 de la Declaración de Estocolmo sobre el Ambiente Humano, en la cual se establece un vínculo entre derechos fundamentales y protección ambiental: “el hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y adecuadas condiciones de vida, en un medio ambiente de una calidad que permita una vida de dignidad y bienestar” (Declaración de Estocolmo, 1972).

La interrelación de la protección ambiental como prerrequisito o precondición para el ejercicio de los derechos a la libertad, igualdad, o como parte integral de su disfrute.

El derecho fundamental al medio ambiente, ha sido consagrado en diversos instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, en desarrollo de la Declaración de Estocolmo, sobre todo a partir de 1980. La Organización de Estados Americanos (OEA) incluyó el derecho al ambiente sano en su Protocolo de San Salvador en el apartado Derecho a un Medio Ambiente Sano, en el artículo 11: “1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos. 2. Los Estados partes promoverán la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente” (Protocolo de San Salvador, 1988).

La conexión que los derechos colectivos pueden presentar, en el caso concreto, con otros derechos fundamentales, puede ser de tal naturaleza que, sin la debida protección de aquellos, estos prácticamente desaparecerían o se haría imposible una protección eficaz. En estos casos se requiere una interpretación global de los principios, valores, derechos fundamentales de aplicación inmediata y derechos colectivos, para fundamentar debidamente, una decisión judicial (parte axiológica del Derecho).

Un derecho fundamental de aplicación inmediata que aparece como insuficiente para respaldar una decisión, puede llegar a ser suficiente si se combina con un principio o con un derecho de tipo social o cultural, y viceversa. Esto se debe a que la eficacia de las normas constitucionales no está claramente definida cuando se analiza *apriori*, en abstracto, antes de entrar en relación con los hechos.

De acuerdo con lo anterior, las circunstancias especiales del caso que se describió en este apartado (la ubicación de la planta en zona urbana, la cercanía a una fábrica de productos lácteos, fuente esencial de empleo y estabilidad económica de la población y la naturaleza misma de la actividad contaminadora) le permitieron establecer una conexidad al juez evidente entre el derecho a gozar de un medio ambiente sano y otros también de carácter constitucional, a saber: el derecho a la salubridad, a la vida, al trabajo y a la prevalencia del interés general.

En el caso en comento se resolvió que en todos aquellos casos similares al presente por sus hechos o circunstancias, siempre que se omitan estudios de impacto y/o permisos de funcionamiento, por el ejercicio de actividades que amenacen contaminar el ambiente, la doctrina constitucional enunciada en la sentencia del caso descrito tendría carácter obligatorio para las autoridades. También se declaró que el derecho al medio ambiente ha sido concebido como un conjunto de condiciones básicas que rodean el hombre, que definen su vida como miembro de la comunidad y permiten su supervivencia biológica e individual, además de su participación normal y el desarrollo integral de la sociedad, así como oda persona tiene derecho a disfrutar y vivir en un ambiente sano. Esto debe ser considerado como un derecho humano fundamental, que es un requisito previo y la base para el ejercicio de otros derechos humanos, económicos y políticos. Se debe reconocer que un medio ambiente saludable es una condición *sine qua non* para la vida misma y que ningún derecho puede ejercerse en un entorno profundamente alterada.

Conclusiones

La concepción jurídica de los derechos ha tenido por siglos su centro de gravedad en la idea de derecho subjetivo; esto es, en una facultad o prerrogativa otorgada por el derecho y que responde a la naturaleza misma del hombre.

Los derechos difusos o derechos colectivos, son términos que presentan la independencia del derecho frente al sujeto. La existencia de estos derechos plantea serios problemas técnicos al sistema jurídico, que pueden ser resumidos en la dificultad para conciliar su eficacia con los propósitos de seguridad jurídica indispensables en el derecho. Esta dificultad se manifiesta concretamente en la delimitación del concepto de violación y de bien jurídico protegido.

En el Estado liberal clásico los derechos violados eran siempre derechos del individuo; todo lo relacionado con intereses colectivos tenía trámite en el proceso político que finalmente conducía a la elección de representantes y a la expedición de leyes. En la democracia participativa, se plantea la posibilidad de que el ciudadano, sin la intermediación de sus representantes, se convierta en vocero efectivo de intereses generales o comunitarios.

Los últimos decenios de la historia mundial han puesto en evidencia el hecho de que los grandes riesgos que afectan a las comunidades, e incluso pueden poner en peligro su supervivencia, ya no se limitan a la confrontación bélica o a la dominación tiránica por parte de los gobernantes. La dinámica misma del comercio, de la industria y en general de la actividad económica capitalista, puede convertirse en la causa de males tan graves o peores que aquellos que resultan de la violación de derechos subjetivos.

Bibliografía

Constitución de la Nación de Argentina. 1994. *Capitulo segundo: Nuevos Derechos y Garantías*, en: http://www.constitution.org/cons/argentin.htm, consultado en enero de 2013.

Constitución Nacional De Colombia. 1992. Congreso de la República de Colombia. Senado de la República. Constitución Política, segunda edición corregida de la Constitución Política de Colombia, publicada en la Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991. Capitulo III. De los Derechos Colectivos y del Ambiente, en: http://www.senado.gov.co/el-senado/normatividad/constitucion-politica, consultado en febrero de 2013.

Declaración de Estocolmo. 1972. “Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano” celebrada en Estocolmo, Suecia, 5-16 de junio de 1972, en: http://www.jmarcano.com/educa/docs/estocolmo.html, consultado el 11 de marzo de 2013.

"Fundeúblico *vs* alcalde de Bugalagrande y otros" 1991-1992. Corte Constitucional de Colombia, Sentencia No. T-415/92, en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1992/t-415-92.htm, consultado en marzo de 2013.

Irazú Margarita *vs* Copetro. 1993. Almada, Hugo N. C. Copetro S. A., y Otro; Irazu, Margarita C. Copetro S. A. y Otro; Klaus, Juan J. C. Copetro S. A., y Otro. 19/05/1998, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires (SCBuenosAires) LLBA, 1998-943, LLBA, 1998, 1314, RCyS 1999, 530, en http://ar.vlex.com/vid/copetro-irazu-klaus-31726103, consultado en marzo de 2013.

Kattan, Alberto E. y Schroder, Juan. 1983. Juzgado Nacional de 1a Instancia en lo Contencioso-administrativo Federal de Argentina, Nro. 2 (JNFedContencioso administrativo)(Nro2) La Ley 1983-D, 576, en: http://wp.cedha.net/wp-content/uploads/2011/07/1983-05-10-kattan-.pdf, consultado en febrero de 2013.

Morello, Augusto Mario, Dres. Roberto O. Berizonce, Juan C. Hitters y Carlos L. Nogueira. 1983. *La justicia entre dos épocas*, Editora Platense.

Protocolo de San Salvador. 1988. "Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" en: http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html, consultado en abril de 2013.

Estudios de Impacto Ambiental: normativa sustentable para proyectos en Bolivia, España y México

Sylvana Isabel Böhrt Exeni°, Ricardo Pérez Avilés*, Ricardo Darío Peña Moreno◊ y Sonia Emilia Silva Gómez•

Introducción

En los años 60 del siglo pasado se alertó sobre problemas como la pobreza, la pérdida de biodiversidad y la contaminación ambiental, entre otros. Se observó con preocupación la problemática ambiental debido, en parte, a la visión errónea de separar la sociedad y la naturaleza, problema vigente y dominante que sólo algunos sectores intentan reparar.

Para incorporar los temas ambientales en la toma de decisiones se fijaron restructuraciones administrativas y reformas institucionales, y la promoción parcialmente efectiva de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

De los instrumentos generados, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), es una de las herramientas más aceptadas por su versatilidad y su posibilidad aparente de atender aspectos medioambientales, económicos, técnicos y políticos al mismo tiempo. En la actualidad en la mayoría de los países se cuenta con normativas y procedimientos para este tipo de estudios, comenzando por su carácter obligatorio, no siempre efectivo.

Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA´s) adquieren importancia a partir de 1992 con la Agenda 21[56], propuesta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para promover el desarrollo sustentable, ante el avance de los planes de desarrollo de gobiernos y transnacionales. Este plan contiene las acciones detalladas que deben tomarse en cuenta a

---

° M. en C. egresada del Posgrado en Ciencias Ambientales del Instituto de Ciencias de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

* Profesor investigador adscrito al Departamento Universitario para el Desarrollo Sustentable del Instituto de Ciencias de la BUAP.

◊ Investigador del Centro de Química del Instituto de Ciencias de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

• Profesora investigadora adscrita al Departamento Universitario para el Desarrollo Sustentable del Instituto de Ciencias de la BUAP.

56 La Agenda 21 es un acuerdo de las Naciones Unidas (ONU) para promover el desarrollo sustentable, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), que se llevó a cabo en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Este programa es un plan detallado con acciones que deben ser llevadas a cabo a nivel mundial, nacional y local por entidades de la ONU, los gobiernos de sus estados miembros y por grupos principales particulares en todas las áreas en las que ocurren impactos humanos sobre el medio ambiente.

nivel mundial, nacional y local para hacer efectiva esta herramienta. Los EIA tienen un lugar en la política ambiental, con todas sus limitaciones, ayudan a medir los daños de un proyecto, ver posibles mitigaciones y proteger a la naturaleza y a la humanidad.

Este trabajo ejemplifica la propuesta general de este libro, de que la adopción de políticas y normatividades no corresponde aún a la etapa en la que la participación ciudadana contribuya a su modelación, siendo decididas por élites político-económicas que se empoderan de la estrategia política del Estado.

La comparación de los EIA´s en Bolivia, España y México, ejemplifica la creación de nuevos marcos de gobernanza a través de los cuales se responda a la política internacional sin afectar los intereses estatales construyendo políticas y normas para alcanzar las tendencias del sistema capitalista entre las debilidades y las fortalezas nacionales.

Ante la importancia de los EIA, el objetivo del presente trabajo es comparar los marcos conceptuales, normativos y metodológicos de los estudios de impacto ambiental en Bolivia, España y México, analizar si son congruentes con los planteamientos del desarrollo sustentable de la Agenda 21 y encontrar si son herramientas efectivas de protección socio ambiental.

Desarrollo

Este trabajo está basado en la tesis “Los estudios de impacto ambiental en Bolivia, España y México: comparación legal y metodológica”, realizada por la autora principal, Sylvana Isabel Böhrt Exeni, en el Posgrado en Ciencias Ambientales del Instituto de Ciencias de la BUAP, la cual se apoyó en autores que realizaron adelantos en esta temática, Christopher Wood (1996) y el equipo de Arlibeth Chacare (2006). Con base en sus planteamientos, se buscó la comparación de los EIA´s, evaluando esta herramienta con los tres ejes de la sustentabilidad, apoyándose en criterios para la evaluación; esto es una técnica innovadora que servirá de aporte teórico para la investigación de esta temática. La comparación es cualitativa y cuantitativa, para esta última se utilizará modelación matemática basándonos en mapas conceptuales y lógica difusa, con programación en C++.

Generalidades de los Estudios de Impacto Ambiental

Los EIA's se empezaron a construir con un enfoque técnico-económico, como un apoyo para la toma de algunas medidas de mitigación ineficientes. A finales de los años setenta se comenzaron a considerar las áreas de medio ambiente y sociedad. Ya en los ochenta se incluyeron los efectos sobre la salud pública y la seguridad e higiene industrial.

En un principio la evaluación de los impactos ambientales fue superficial, después comenzaron a integrar los factores que pudieran ser afectados y además se comenzó a utilizar el término interrelaciones entre los factores físicos, bióticos y sociales. En los tres países aún se tienen carencias en cuanto a la evaluación integral de todos los componentes de un EIA.

Los EIA's tienen una tendencia de evaluación eficiente en la parte socioeconómica, dejando de lado la ambiental, la aprobación de un proyecto es en base a si genera ganancias, inversión de recursos económicos y fuentes de empleo. Las falencias en la valoración de los aspectos culturales son importantes y hacen que un estudio sea más complejo en su evaluación.

Los EIA's son herramientas importantes para los procesos de gestión medio ambiental, útiles para la adopción de decisiones en cuanto a proyectos de desarrollo y que estos sean sustentables, beneficiando así los aspectos sociales, medio ambientales y económicos con igual énfasis.

La legislación en los tres países para los Estudios de Impacto Ambiental

Bolivia, España y México cuentan con marcos jurídicos amplios para la gestión ambiental, pero lo sobresaliente es que cuentan con marcos específicos para los estudios de impacto ambiental. Con el fin de visualizar este marco y de establecer elementos mínimos de comparación, se presenta el siguiente cuadro resumen.

Cuadro 1
Resumen de la legislación en España, México y Bolivia

	España	México	Bolivia
Normativa competente	REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/2008. Ley	Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la	Ley 1333. Reglamento General de Gestión Ambiental.

	España	México	Bolivia
	de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.	Protección al Ambiente en materia de evaluación del impacto ambiental.	
Marco institucional	DIRECTIVA 85/337/CEE del Consejo, de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. La o las autoridades competentes serán los Ministerios o Secretarías de ambiente de cada estado miembro de la Unión Europea.	Cap II. Art. 4to. La Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente, de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos.	Art 6.- Crease la Secretaría Nacional de Medio Ambiente dependiente de la presidencia de la República como organismo encargado de la gestión ambiental. El Secretario tendrá el Rango de Ministro de Estado
Aprobación de los EIA´s	DIRECTIVA 85/337/CEE del Consejo, de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.	Art. 5to.- Son facultades de la federación: La EIA de las obras o actividades a que se refiere el artículo 28 de esta ley y en su caso, la expedición de las autorizaciones correspondientes.	Art. 7.- La Secretaría Nacional del Medio Ambiente en coordinación con ministerios sectoriales respectivos y las Secretarías departamentales de Medio Ambiente.
Definición de IA	La evaluación de impacto ambiental es el conjunto de estudios y análisis técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto puede causar sobre el medio ambiente.	Según la LGEEPA el EIA se concibe como el instrumento de la política ambiental de aplicación inmediata, que se orienta a la prevención del deterioro y del desequilibrio ecológico que pudiera derivar del desarrollo económico del país.	Es un estudio destinado a identificar y evaluar los potenciales impactos que pueda causar la implementación, operación, futuro inducido, mantenimiento y abandono de un proyecto, obra o actividad, con el fin de establecer medidas para evitar, mitigar o controlar aquellos que sean negativos e incentivar los positivos.
Instituciones encargadas del EIA	Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental. Ministerio de medio ambiente y medio rural y marino.	Consultoras privadas. Investigaciones en universidades. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.	Consultoras privadas. Ministerio de medio ambiente y aguas.

Fuente: Elaboración propia, con base en leyes vigentes en España, México y Bolivia, 2013.

Como puede percibirse en este cuadro, los tres países tienen normativa específica en cuanto a los EIA´s. España tiene una ley específica para estos estudios mientras que en Bolivia y México se tienen leyes generales para el medio ambiental y dentro de estas se menciona a los mismos. Bolivia menciona a las EIA´s en su Reglamento General de Gestión Ambiental y en México se menciona en los diferentes capítulos de la LGEEPA y en un reglamento específico.

En cuanto al marco institucional, los tres países tienen instituciones y actores a los cuales les compete la gestión de las EIA`s. En Bolivia se crea la Secretaría Nacional de Medio Ambiente, en México la temática ambiental es manejada por la federación, los

estados y los municipios y en España se tienen varios ministerios y secretarías de acuerdo al lugar en específico y en cada una se nombran autoridades competentes en el tema.

La aprobación de los EIA`s cambia por país, en España la autoridad competente otorgan el permiso para la realización de los proyectos, en México la federación es la encargada de expedir las autorizaciones y en Bolivia, la Secretaría Nacional del Medio Ambiente es la encargada de aprobar o rechazar los EIA`s.

En la definición del término EIA se encontraron diferencias y similitudes. España lo maneja como un conjunto de estudios y análisis meramente técnicos que permitirán estimar los efectos de una actividad, en México se habla de instrumento de política ambiental de aplicación inmediata que orienta la prevención del deterioro y el desequilibrio ecológico por posibles efectos de alguna actividad y en Bolivia el EIA es un estudio que permite identificar y evaluar los potenciales impactos positivos y negativos que puedan causar la implementación, operación, futuro inducido, mantenimiento y abandono de una actividad.

En cuanto a la realización de estos estudios en España se encarga la Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental y el Ministerio de medio ambiente y medio rural y marino. En México las encargadas son algunas consultoras privadas, algunas universidades, y también la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En Bolivia la realización de estos estudios la hacen algunas consultoras privadas y el Ministerio de medio ambiente y aguas.

Metodología de comparación

La metodología de comparación utilizada en este trabajo, toma como referencia a los dos autores citados, además, se buscó comparar la sustentabilidad que se maneja en esta herramienta en cada país y lo qué dice cada ley sobre la sustentabilidad de un EIA. Se toman en cuenta los tres ejes de la sustentabilidad y por cada eje se plantean criterios para comparar los tres sistemas. La finalidad es analizar si la herramienta del EIA cumple con la sustentabilidad. El cuadro 2 presenta los ejes y los criterios.

Cuadro 2
Criterios de un proyecto sustentable

Eje ambiental 33%
Diagnóstico de los recursos naturales existentes; Perturbación o eliminación de hábitats de especies; Protección de recursos naturales; Ordenamiento del territorio; Identificación y evaluación de impactos; Cambio de biodiversidad; Contaminación, desechos y agotamiento; Susceptibilidad del área a intervenir; Control y mitigación de impactos
Eje social 33%
Proceso de consulta pública; Convocatoria exitosa; Participación social y consenso; Respeto a identidad cultural; Conflicto social; Contribución y beneficio social; Base legal clara y específica; Adopción de decisiones
Eje económico 33 %
Elaboración y entrega de informe ambiental completo; Criterios de sujeción (técnico-adm., ecológico); Profesionales registrados (sistema de registro); Control de organismo público; Objeto de evaluación; Análisis de riesgo; Screening (necesidad de EIA en caso particular); Scooping (temas que cubrirá), Equipo multidisciplinario; Objetividad de la redacción; Cobertura del estudio (toma en cuenta los impactos significativos); Alternativas en el diseño

Fuente: Elaboración propia en base a Christopher Wood y Arlibeth Chacaré, 2013.

La integración de resultados permitió realizar la comparación de la legislación de los tres países, para finalmente tener una discusión de los resultados obtenidos y formular conclusiones y recomendaciones.

Comparación de los Estudios de Impacto Ambiental

La comparación se divide en dos partes, la cualitativa y la cuantitativa. La cualitativa comparará los tres sistemas de estudios de impacto ambiental en los países basándose en los ejes de la sustentabilidad y en la utilización de los criterios para comparar cada tema en específico. Para la parte cuantitativa se utilizaron dos métodos; los marcos conceptuales y la lógica difusa, para que de esta manera se puedan comparar los diferentes sistemas a partir de una visión numérica.

Comparación Cualitativa

La aplicación de los criterios a los esquemas de gestión ambiental de los Estudios de Impacto Ambiental de cada país permite presentar la siguiente comparación cualitativa.

Cuadro 3
Comparación cualitativa de los EIA´s

ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL SUSTENTABLE						
Desarrollo sustentable		Criterios	Bolivia	España	México
Ejes de análisis (100%)	Eje ambiental (33,3 %)	Diagnóstico de los recursos naturales existentes	Explícito	Explícito	Implícito
		Perturbación o eliminación de hábitats de especies	No especifica	No especifica	No especifica
		Protección de recursos naturales	Ley 1333. Implícito	Explícito en la norma de EIA	LGEEPA. Implícito
		Ordenamiento del territorio	No se menciona.	Sí. Planes y programas gubernamentales	Sí. EIA en conjunto con planes
		Identificación y evaluación de impactos	Cualitativa-cuantitativa	Cualitativa-cuantitativa	Cualitativa-cuantitativa
		Cambio de biodiversidad	No especifica	No especifica	No especifica
		Contaminación, desechos y agotamiento	Sí	Sí	Sí
		Susceptibilidad del área a intervenir	Sí, implícito	Sí, implícito	Sí, implícito
		Control y mitigación de impactos	Sí, pero mal gestionado	Sí, pero mal gestionado	Sí, pero mal gestionado
	Eje social (33,3 %)	Proceso de consulta pública	Sí , parcial	Sí. Ley 27/2006. Derechos de acceso a la información	Sí, parcial. Gaceta ecológica e internet. Consulta de expedientes
		Convocatoria exitosa	No	Sí. Participación como derecho.	No
		Participación social y consenso	Parcial.	Sí. Trámite de información pública	Sí, parcial.
		Respeto a identidad cultural	No.	Sí, parcial.	No.
		Conflicto social	Sí	Sí	Sí
		Contribución y beneficio social	No.	No	No.
		Base legal clara y específica	Sí	Sí	Sí
		Adopción de decisiones	Sí. Instrumento de adopción de decisiones	Sí. Instrumento de adopción de decisiones	Sí. Instrumento de adopción de decisiones
	Eje económico (33,3 %)	Elaboración y entrega de informe ambiental completo	Formato genérico recomendado	Formato genérico recomendado	Formato genérico recomendado

ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL SUSTENTABLE					
Desarrollo sustentable		Criterios	Bolivia	España	México
		Criterios de sujeción (técnico-adm., ecológico)	Técnico administrativo. En forma independiente.	Ambos criterios. En forma dependiente e independiente.	Técnico administrativo. En forma independiente.
		Profesionales registrados (sistema de registro)	Sí. Profesionales registrados.	No.	Parcial. No existe registro.
		Control de organismo público	Sí	Sí	Sí
		Objeto de evaluación	SÍ. AOP, planes y programas	SÍ. Proyectos	SÍ. AOP, planes y programas
		Análisis de riesgo	Sí	Sí	Sí
		Screening (necesidad de EIA en caso particular), Scooping (temas que cubrirá)	PARCIAL 1. Ficha ambiental 2. EEIA analítico integral 3. Medidas de mitigación y Plan de Adecuación y Seguimiento Ambiental 4. DIA	SÍ 1. Etapa previa 2. Elaboración de estudio de EIA 3. DIA 4. Resolución del proyecto	PARCIAL 1. Informe preventivo 2. Manifiesto de impacto ambiental regional, MIA particular
		Equipo multidisciplinario	Sí.	Sí.	Sí.
		Objetividad de la redacción	Sí. Declaración jurada	Sí.	Sí. Declaración bajo protesta de decir verdad
		Cobertura del estudio (toma en cuenta los impactos significativos)	Sí	Sí	Sí
		Alternativas en el diseño	No hay exigencias	No hay exigencias	No hay exigencias

Fuente: Elaboración propia en base a Christopher Wood y Arliberth Chacaré, 2013.

A continuación se describen de manera breve los criterios seleccionados para la evaluación y una comparación entre los países.

Cuadro 4
Descripción de los criterios y comparación entre países

Eje ambiental
Diagnóstico de los recursos naturales existentes

En el caso de Bolivia se prevé un diagnóstico antes de la implementación del proyecto, para tener idea de lo que pueda ser susceptible a impactos severos. En España se debe realizar un diagnóstico territorial y del medio ambiente afectado por el proyecto, para saber si existen ecosistemas sensibles o vulnerables que puedan ser afectados. En ninguno de estos dos países queda claro acerca de los puntos específicos que se tratarán en el diagnóstico, que es un elemento primordial para la adecuada propuesta de medidas de mitigación y prevención. En México no queda suficientemente claro el diagnóstico que se tenga que realizar, pero si queda implícito.
Perturbación o eliminación de hábitats de especies
En ninguno de los tres países se habla específicamente de este punto tan importante. El impacto provocado a los hábitats es relevante ya que con cualquier proyecto se tendrán consecuencias considerables.
Protección de recursos naturales
En Bolivia la protección de recursos naturales se encuentra implícita en el objeto de la ley 1333, en donde se indica que se debe proteger y conservar el medio ambiente bajo un concepto de sustentabilidad. España indica en de manera específica que los EIA son instrumentos adecuados para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente y maneja dos aspectos importantes la preservación y la defensa. En México este punto se encuentra implícito en la LGEEPA en su artículo primero, en donde se refiere a la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente de manera.
Ordenamiento del territorio
En el caso de Bolivia la Ley determina la obligación de realización de los ordenamientos, pero en el Reglamento de EIA no se especifica que los estudios deben estar hechos en base a estos planes. En México se indica que la evaluación de impacto ambiental se debe llevar a cabo en conjunto con los planes o programas de ordenamiento ecológico que correspondan al área y así también se prevean las medidas de mitigación que deben de ser contempladas de acuerdo a dicho plan. En España se toman en cuenta los planes y programas gubernamentales de manera obligatoria.
Identificación y evaluación de impactos
En España el sistema de valoración de impactos tiene que detallar su fundamentación científica, metodológica y cálculos utilizados, manejar indicadores cualitativos y cuantitativos de normas o estudios técnicos reconocidos para trabajar con límites de aceptación que permitan decidir la implementación de medidas de mitigación de los impactos ambientales causados. En Bolivia se evalúan proyectos productivos y programas de gobierno de la misma manera y son referidos también a actividades, obras o proyectos. Se tienen matrices y metodologías especificadas en la ley, pero la evaluación es según el criterio y la experiencia del especialista, por lo que se puede decir que es subjetiva y personal. En México no se menciona a la actuación como causa de impacto pero se habla de obras y actividades refiriéndose a proyecto productivos. Se tienen metodologías especificadas pero aún no se llega a realizar trabajo en equipo que integre todos los conocimientos y se pueda realizar una identificación, evaluación y predicción más adecuada.
Cambio de biodiversidad
En ninguno de los tres países se toma en cuenta un aspecto tan importante como este. El impacto en la biodiversidad que se puede producir por la puesta en marcha de cualquier proyecto es un aspecto fundamental que debe ser evaluado y monitoreado.
Contaminación, desechos y agotamiento
En Bolivia se menciona que si la generación o incremento sinérgico de concentraciones de contaminantes es significativa, no se otorgará la licencia de funcionamiento. También menciona que después de terminada la etapa de ejecución del proyecto se debe realizar un programa de cierre de operaciones. En España el artículo 23 habla de la reparación e indemnización de daños durante la etapa de ejecución del proyecto. Dice que en el caso de producir alguna alteración a la realidad física su titular procederá a la reparación de la misma, en otro caso se impondrán multas de hasta 300.51 euro cada uno. El costo correrá por la empresa a parte del pago de la multa. En México el artículo 51 establece que se considerarán daños graves al ecosistema cuando se librasen sustancias que al contacto con el ambiente se transformen en tóxicas, persistentes y bioacumulables, pero no hay algo específico con respecto a la contaminación, desecho o agotamiento de los recursos.
Susceptibilidad del área a intervenir
En ninguno de los tres países se encuentra explícito este criterio. El análisis de la susceptibilidad del área a intervenir es muy importante porque en este se estudian las diferentes acciones que presionarán el sistema ya sea de manera directa o indirecta en el ámbito ecológico, social o ambiental. El adecuado análisis dará como resultado respuestas ante el efecto que se vaya a provocar en la zona.
Control y mitigación de impactos
El control de la implementación de los impactos es una debilidad en casi todos los sistemas de los EIA. En

Bolivia se cuenta con inspectores de campo que cumplen este rol, pero por falta de personal que realice la fiscalización de las medidas de mitigación no se realizan a todas las empresas. En México y España las medidas de mitigación se establecen por el promotor que realizará el estudio. En España se exige la incorporación de un plan de control y seguimiento en el estudio de impacto, sin embargo es de manera simple. En México se realizan inspecciones y vigilancias.

Eje social
Proceso de consulta pública
En México la ley permite que cualquier interesado consulte los expedientes de los EIA´ y que presente comentarios a las autoridades competentes o inclusive se desafíe un estudio mediante el ejercicio recursos legales disponibles, además existe la denuncia popular. Muchas veces se realizan consultas públicas, pero quedan como simples reuniones en donde no se toman en cuenta las inquietudes de la población y muy pocas ocasiones se presta atención a las mismas. En Bolivia en la fase de identificación del impacto se debe efectuar la consulta pública para tomar en cuenta todas las observaciones, sugerencias y recomendaciones del público afectado. Todos los documentos de cada proyecto estan disponibles en oficinas de la entidad competente. Cualquier persona en cualquier etapa a través de su OTB, podrá hacer conocer por escrito sus observaciones a la autoridad ambiental competente. Además la autoridad ambiental podrá realizar consultas a personsas, instituciones o comunidades dentro del área de influencia. España se encuentra mucho más avanzado en este criterio. Ellos tienen la ley 27/2006 por las que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Este convenio abarca tres pilares principales: acceso a la información medioambiental, participación del público en la toma de desiciones y el derecho de acceso a la justicia.
Convocatoria exitosa
En Bolivia y México no se habla de la convocatoria, pero es un criterio importante que hace que un proyecto no presente futuros conflictos. En España se contemplan los lineamientos para la convocatoria exitosa en la ley 27, que refiere a la efectividad de la participación pública que ha tenido últimamente este aspecto.
Participación social y consenso
En España se cuenta con mecanismos establecidos por leyes específicas, que involucran de manera activa a las personas. En México solo se contempla publicar en la gaceta ecológica los proyectos que están sometidos a evaluación, el problema es que a través de este medio, es decir con red de internet, no todas las personas tienen acceso al proyecto.. En los tres países el esquema de participación pública es cuestionado debido a que en la práctica se tiene, pero falta eficiencia en esta herramienta. En los tres países los mecanismos de participación e información pública tienen muchas falencias y problemas.
Respeto e identidad cultural
Ni Bolivia ni México contemplan en su legislación el criterio de respeto e identidad cultural. España indica que se deben evaluar los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto incluyendo el patrimonio histórico y arqueológico, cumpliendo parcialmente con este aspecto. Este sigue siendo un punto deficiente que debe subsanarse.
Conflicto social
En los tres países se contempla el derecho de reclamo cuando exista alguna inconformidad. Esta se dará a conocer ante la autoridad ambiental competente y esta establecerá lo que procede. Muchas veces estas denuncias quedan sin respuesta, por lo que este punto aún sigue siendo deficiente en los tres sistemas.
Contribución y beneficio social
Los tres países aún carecen del cumplimiento de este criterio porque los proyectos en la actualidad siguen teniendo como meta la ganancia económica y no se toma en cuanto la contribución para la sociedad ni tampoco para el medio ambiente.
Base legal clara y específica
Los tres sistemas presentan una base legal específica. La legislación más detallada se encuentra en México en donde se han promulgado las guías metodológicas para sectores de las actividades que más se llevan a cabo. En Bolivia se tiene un formato que se debe llenar como requisito para cualquier proyecto y en España se dan los lineamientos y los requisites que debe contener un EIA, pero no existe una guía específica para los diferentes tipos de proyectos.
Adopción de decisiones
Los tres países coinciden en que los EIA son una herramienta que sirve para la toma de decisiones. El papel del

tomador de decisión es por parte de la autoridad ambiental competente en cada caso, este será el responsable de llevarse a cabo un proyecto. Este debe poseer todas las herramientas y la información acerca del proyecto además de un estudio de alternativas, de las cuales pueda escoger o si en el caso de que ninguna le convenciere hacer las determinadas correcciones y sugerencias para que exista alguna otra alternativa más adecuada.

Eje económico
Elaboración y entrega de informe ambiental completo
En el caso de Bolivia un informe ambiental completo contiene información general, descripción del proyecto, recursos naturales que serán aprovechados, generación de residuos almacenamiento y manejo de insumos, consideraciones ambientales e identificación de impactos, formulación de medidas de mitigación y prevención, matriz de identificación de impactos ambientales y declaración jurada. México exige datos generales, descripción de la obra o actividades, vinculación con planes y programas, descripción del sistema ambiental regional; así como la identificación, descripción y evaluación de impactos ambientales, estrategias para la prevención y mitigación de impactos ambientales, pronósticos ambientales y por último identificación de los instrumentos metodológicos y elementos técnicos. En España el estudio deberá contener descripción general del proyecto, una exposición de las principales alternativas, evaluación de los efectos previsibles directos o indirectos del proyecto sobre los distintos subsistemas, medidas previstas para reducir, eliminar o compensar los efectos ambientales, programa de vigilancia, resumen del estudio y conclusiones en términos fácilmente comprensibles.
Criterios de sujeción (técnico-adm, ecológico)
En México el criterio de sujeción es técnico-administrativo para las actividades enunciadas en el reglamento en donde se tiene la obligación de elaborar un estudio de impacto ambiental. De igual manera existe la posibilidad de que no se realice el estudio de impacto utilizando un criterio técnico-administrativo en forma conjunta con el criterio ecológico, por lo que se podría clasificar como un sistema de sujeción improvisado e inconsciente.
La Comunidad Europea utiliza ambos criterios mediantes las listas del Anexo I y el Anexo II. La primero lista tiene como fundamento el criterio técnico- administrativo en las cuales explica la naturaleza, dimensiones o localización del proyecto. Además los proyectos que se encuentran en el listado del Anexo II son objeto de sujeción mediante el estudio de caso por caso mediante umbrales establecidos por los estados miembros, considerando los criterios formalmente establecidos en un tercer anexo denominado Anexo III de la misma normativa.
En Bolivia el criterio que prevalece es técnico-administrativo mediante el listado de las actividades susceptibles a los estudios de impacto ambiental y de acuerdo a la gravedad de los impactos, que se realizará un EIA integral o específico o hacer un Programa de Prevención y Mitigación ambiental y un Plan de adecuación y seguimiento ambiental, en el caso de no estar en el listado se otorgará un certificado de dispensación.
Profesionales registrados (sistema de registro)
España habla de un agente promotor el cual es cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que se proponga a realizar un proyecto de los comprendidos en el ámbito de aplicación de los EIA. Pero carece de un sistema de registro de profesionales acreditados para realizar este tipo de estudios. En Bolivia el Ministerio administra un registro de consultores ambientales. La misma entidad otorga autorizaciones a todos los profesionales, empresas consultoras, grupo de profesionales en sociedad, unidades ambientales y organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras interesadas en realizar estos trabajos, inscribiéndose en un padrón y quedando habilitados para estos trabajos. En México todos los estudios pueden ser elaborados por los interesados o cualquier persona física o moral. Las personas declararán bajo protesta decir la verdad de que los resultados que obtuvieron se hizo a través de la aplicación de las mejores técnicas y metodologías utilizadas por la comunidad científica del país y por el uso de la mayor cantidad de información posible, y que las medidas de prevención y mitigación son las más efectivas para atenuar los impactos ambientales.
Control del organismo público
Los tres países coinciden en manejar un sistema a nivel país para proyectos de mayor envergadura y para las actividades menores se actúa a nivel local. En lo que concierne a las normas en la materia todas deben cumplir con los lineamientos a nivel internacional, en relación a los impactos más allá de las fronteras nacionales debido al convenio de las Naciones Unidas, y por otra parte se debe dar cumplimiento a lo que imponen los tratados comerciales. En el caso de Bolivia y México los derivados son el Tratado de Libre Comercio que son de carácter general y para España, lo que dicta la Comunidad Europea, a nivel específico en España se tomarán en cuenta las Directivas comunitarias en materia ambiental. Todos los países tienen a una dependencia gubernamental como encargados del proceso de EIA.

En ninguna legislación se habla de un control por parte de la población y este es un aspecto clave para que pueda existir un control adecuado.
Beneficio social
El beneficio social que debe tener cualquier proyecto no se encuentra especificado en ninguna de las legislaciones en estudio. Como se mencionó anteriormente los proyectos siempre han tenido objetivos meramente de ganancia económico dejando de lado la importancia que debe tener el aspecto social.
Objeto de evaluación
El objeto de evaluación de impacto ambiental tiene un común denominador en los tres países y este son las actividades económicas, en muchos casos de desarrollo y en otros de ganancia monetaria. Estas quedan definidas en los listados que presenta cada país, los cuales se encuentran divididos ya sea por la gravedad del impacto causante o por la magnitud del proyecto.
Análisis de riesgo
En México se habla de que cuando existan actividades altamente riesgosas se deberá incluir un estudio de riesgo. En Bolivia está determinado que en el caso de realizarse un EIA este deberá contener un análisis de riesgo y plan de contingencias siempre y cuando el proyecto involucre la explotación, extracción, manejo, almacenamiento, transporte, tratamiento y/o disposición final de sustancias peligrosas. España carece de este requisito en su legislación, pero esto no significa que se realiza para ciertos proyectos.
Screening y scooping
En cuanto al screening y el scooping los tres países coinciden en realizar sus estudios en dos etapas, una fase inicial para determinar si el proyecto generará impactos considerables que ameriten un estudio más detallado y la segunda para determinar que temáticas deberán tratarse en específico para cada proyecto.
En España se tiene detallado este proceso cuando se lleva a cabo el screening y el scooping por parte de gente experta y en México y Bolivia se parte de supuestos de que ciertos proyecto ya cumplen con lineamientos ambientales legales. Por otra parte no se consideran del todo el ámbito y la amplitud de los impactos que alcanzarán los proyectos (scooping), con lo que muchas veces no se incluyen los impactos más severos en dichos estudios.
Equipo multidisciplinario
En Bolivia se indica que el EIA debe contener las referencias del equipo consultor multidisciplinario que participe en la elaboración del estudio. En México y España no se específica en la ley que el EIA debe realizarse por un equipo pero si se realiza en los dos países.
Objetividad de la redacción
Los tres países tienen en común la falta de objetividad ambiental en la redacción de los estudios. El promotor o cualquier persona física o moral pueden llevar a cabo los procesos de evaluación, control y seguimiento ambiental con la única exigencia de cumplir con lo establecido en las leyes y los reglamentos. El resto de los procedimientos hacen responsable al promotor del proyecto de la elaboración del EIA indirectamente a lo largo del contenido de la herramienta evaluadora.
Cobertura del estudio (toma en cuenta los impactos significativos)
La cobertura de impactos en España cubre los impactos globales, los impactos potencialmente severos en la mayoría de los proyectos. En Bolivia y México los sistemas muchas veces no cubren todos los impactos significativos y esto es en gran parte un problema constitucional ya que la jurisdicción se extiende a ciertos proyectos y a otros no, además del problema de forzar la salida de un proyecto para que se comience su ejecución. La identificación y cobertura de los impactos ambientales en estos países también se da en base a la discreción, experiencia y ética de los proponentes del proyecto.
Alternativas en el diseño
En el procedimiento de la Comunidad Europea se exige una explicación de las principales alternativas evaluadas y el porqué de su escogencia. México y Bolivia no expresan ninguna exigencia en este punto. El considerar las diferentes alternativas en los proyectos es una normativa que se aplica en los tres países, que comparten las mismas deficiencias. No existe regulación clara y precisa sobre las alternativas de cada proyecto y esto viene siendo una falencia de gran envergadura.

Fuente: elaboración propia con base a criterios, cuadro 3 y sistemas de gestión vigentes

Comparación cuantitativa

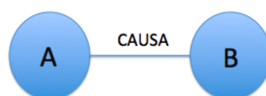
Para realizar el modelo cuantitativo que permitiera comparar los estudios de impacto ambiental en los tres países hubo problemas debido a la falta de información y a la poca experiencia en el campo de la modelación para temas teóricos cuantitativos. Por eso se presenta un modelo que se realizó en base a mapas cognitivos y lógica difusa, tratando de esta manera de fusionar los conocimientos lógico-matemáticos con la problemática que se aborda en esta investigación, es decir realizar un modelo matemático en base a los criterios de sustentabilidad y a los criterios expuestos con anterioridad en este trabajo. Este tipo de modelado es un aporte a futuras comparaciones en estos campos de la investigación.

El trabajo que se tomó como referencia fue el de Mapas cognitivos y lógica difusa para construir modelos de análisis e integrar información, realizado por el Programa de investigación en Cambio Climático de la Universidad Nacional Autónoma de México, siendo este trabajo un esfuerzo de todo un equipo multidisciplinario que trabaja en el modelado de estos temas para la toma de decisiones en el ámbito del cambio climático.

Mapas cognitivos

Los mapas cognitivos son estructuras que representan las causas y las consecuencias entre conceptos y variables.

Figura 1
Causas y consecuencias de conceptos



Fuente: elaboración propia, 2013

La causalidad puede ser positiva o negativa. Los conceptos que se utilizarán pueden ser cualquier cosa que varíen en el tiempo, no deben ser conceptos estáticos sino dinámicos.
Según Bell, Fisher y Green (1996) definen un mapa cognitivo como una representación de nuestra personal comprensión del entorno. Dicen que se trata de un constructo del cual no tenemos experiencia sensitiva. Por tanto los mapas cognitivos son estrategias que hacen

posible la representación de una serie de ideas, conceptos y temas con su significado y sus relaciones, enmarcando éstos en un esquema o diagrama.

Lógica difusa

Debido a que en la actualidad la problemática ambiental presenta un conocimiento ambiguo e impreciso por naturaleza, resulta difícil analizar cierto tipo de información, ante eso la lógica difusa fue diseñada para imitar el comportamiento humano y así poder tener un mejor entendimiento de la realidad, para tener, de esta manera, un mejor entendimiento de la problemática ambiental para dar respuestas y soluciones más precisas y eficientes.

La lógica difusa permite representar el conocimiento común que es del tipo lingüístico cualitativo, no necesariamente cuantitativo, en lenguaje matemático a través de la teoría de conjuntos difusos y funciones características asociadas a ellos. Permite trabajar con datos numéricos y términos lingüísticos que son inherentemente menos precisos que los datos numéricos, pero en ocasiones aportan información más útil para el razonamiento humano.

Desarrollo del modelo de EIA

Para poder realizar el mapa conceptual que es el primer paso de esta comparación cuantitativa se redujeron los criterios a nodos[57] específicos por cada eje de la sustentabilidad como se muestra a continuación:

En el eje de la sustentabilidad el criterio de diagnóstico de recursos naturales existentes y ordenamiento del territorio se resumió en el nodo de uso de instrumentos técnicos – ambientales. El criterio de protección de recursos naturales, control y mitigación de impactos e identificación y evaluación de impactos se redujo al nodo de aumentos de acciones ambientales. Y por último los criterios de perturbación o eliminación de hábitats de especies, cambio de biodiversidad, contaminación, desechos y agotamiento y

[57] Nodo: Un nodo es un espacio en que confluyen y se interrelacionan conexiones de otros espacios reales o abstractos, estos comparten ciertas características. Todos los nodos están conectados y se interrelacionan de manera no jerárquica y conforman una red.

susceptibilidad del área a intervenir se resumieron al nodo de disminución de consecuencias e impactos ambientales. El esquema se muestra a continuación:

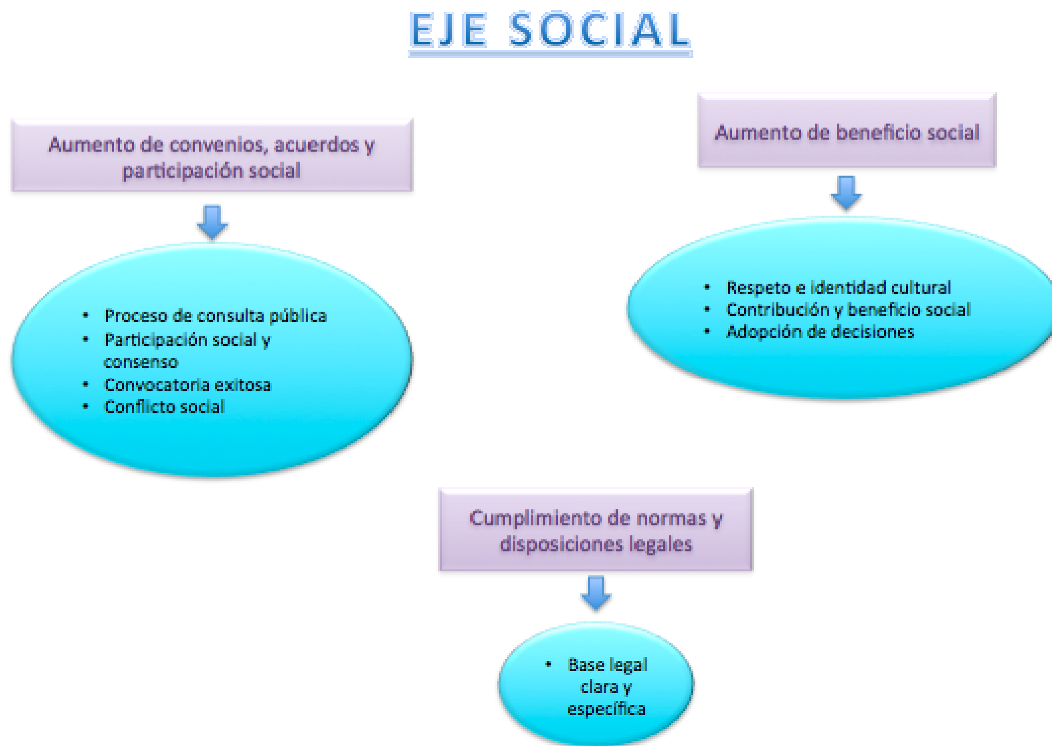
Figura 2
Reducción de nodos del eje ambiental



Fuente: elaboración propia, 2013

Para el eje social se tienen también tres nodos. Los criterios de proceso de consulta pública, participación social y consenso, convocatoria exitosa y conflicto social se resumieron en el nodo de aumento de convenios, acuerdos y participación social; a continuación los criterios de respeto e identidad cultural, contribución y beneficio social y adopción de decisiones se redujeron al nodo de aumento del beneficio social y por último el criterio de base legal clara y específica se resumió al nodo de cumplimiento de normas y disposiciones legales. A continuación se muestra el esquema del eje social.

Figura 3
Reducción de nodos del eje social



Fuente: elaboración propia, 2013

Para el eje económico se encontraron 4 nodos. Los criterios de elaboración y entrega de informe final, profesionales registrados, screening y scooping, equipo multidisciplinario, objeto de evaluación y objetividad de la redacción se resumió en el nodo de cumplimiento de criterios mínimos, luego el análisis de riesgos, cobertura del estudio y alternativas en el diseño se redujo a cumplimiento de instrumentos para la toma de decisiones; el criterio de beneficio social quedo como el nodo de aumento del beneficio económico social y por último los criterios control del organismo público y criterios de sujeción se resumieron en el nodo de aumento de la regulación ambiental.

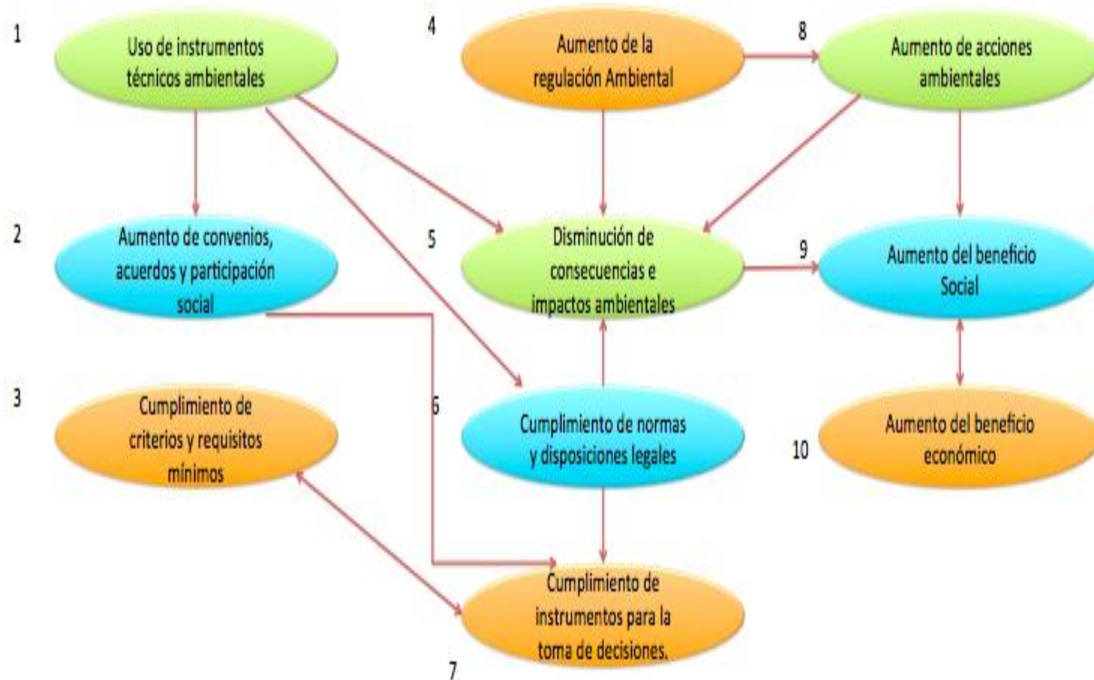
Figura 4
Reducción de nodos del eje económico



Fuente: elaboración propia, 2013

Una vez encontrados los nodos se determinaron los componentes del sistema. Se toman los nodos para que estos pudieran describir el comportamiento del sistema. Todos los nodos encontrados son variables de acuerdo a las circunstancias de cada país. Por tanto en el mapa conceptual se observa en qué medida afectará un nodo a otro y como se interrelacionan entre estos. A continuación se presenta el mapa conceptual del sistema de los EIA.

Figura 5
Mapa conceptual de los EIA



Fuente: elaboración propia, 2013

Los globos verdes representan los nodos de los criterios ambientales, los nodos celestes indican los criterios sociales y los nodos naranjas representan los criterios del eje económico.

El uso de instrumentos técnicos ambientales (nodo 1) genera la disminución de consecuencias ambientales (nodo 5), el cumplimiento de normas y disposiciones legales (nodo 6) y el aumento de convenios, acuerdos y participación social (nodo 2); el aumento de convenios, acuerdos y participación social (nodo 2) genera el cumplimiento de instrumentos para la toma de decisiones (nodo 7); el cumplimiento de criterios y requisitos mínimos (nodo 3) genera el cumplimiento de instrumentos para la toma de decisiones (nodo 7) en esta relación se puede observar que la relación va de ida y vuelta. El nodo aumento de la regulación ambiental (nodo 4) genera la disminución de consecuencias

ambientales (nodo 5), la disminución de consecuencias ambientales (nodo 5) genera el aumento del beneficio social (nodo 9), el cumplimiento de normas y disposiciones legales (nodo 6) genera disminución de consecuencias ambientales (nodo 5) y cumplimiento de instrumentos para la toma de decisiones (nodo 7), el aumento de acciones ambientales (nodo 8) provoca el aumento del beneficio social (nodo 9) y por último el aumento del beneficio económico (nodo 10) a su vez genera aumento del beneficio social (nodo 9).

A continuación se muestra la matriz, en donde todas las relaciones de los nodos se representan. Para realizar este paso se utilizó el sistema de programación C++, el cual ayudó a realizar el modelado de los diferentes sistemas. Las interacciones del sistema pueden representarse en una matriz, esta representará las relaciones que se tienen en el sistema como sigue:

Figura 6
Matriz de relaciones entre nodos

```
double Matriz[10][10]={
    {0,1,0,0,1,1,0,0,0,0},
    {0,0,0,0,0,0,1,0,0,0},
    {0,0,0,0,0,0,1,0,0,0},
    {0,0,0,0,1,0,0,1,0,0},
    {0,0,0,0,0,0,0,0,1,0},
    {0,0,0,0,1,0,1,0,0,0},
    {0,0,1,0,0,0,0,0,0,0},
    {0,0,0,0,1,0,0,0,1,0},
    {0,0,0,0,0,0,0,0,0,1},
    {0,0,0,0,0,0,0,0,1,0}};
```

Fuente: elaboración propia, 2013

Por tanto tenemos la matriz en donde el nodo 1 prende el nodo 2, 5, 6 en la primera fila; en el caso de la segunda fila queda encendido el nodo 7; en la tercera fila de igual manera el nodo 7 y así sucesivamente de acuerdo al mapa conceptual y a las relaciones entre nodos anteriormente expuestas.

A continuación se utilizó un vector de estado[58], es decir que para analizar la evolución del sistema, el modelado para ver el comportamiento utiliza un vector de estado donde cada entrada representará el estado de un concepto en un tiempo determinado.

$$\text{Ej.} \quad Vo = [1,0,0,0,0,0,0,0,0,0]$$

Entonces en este vector se puede observar que el nodo 1 es el que estaría encendido, es decir estará encendido y se analizará el modelo si este concepto se encontrara activo, en el caso de los otros nodos se estaría considerando que estos se encuentran apagados; y de esta manera se puede encender y dejar apagados cualquiera de los nodos. Este vector representa el estado de cada concepto a un cierto tiempo o bajo ciertas circunstancias.

Una vez que se tienen el vector de estado y la matriz se procedió a realizar los cálculos algebraicos, en donde se multiplicaron el vector de estado por la matriz. Por tanto esta multiplicación quedaría así: $V1 = Vo * M$, en donde Vo es el vector de estado el cual será cambiado de acuerdo a cada país, multiplicado por la matriz de relaciones. La dimensión del vector de estado debe ser de la misma dimensión de la matriz para poder hacer la multiplicación de vectores.

Al hacer la multipllicación llegará un momento donde el sistema converge a un vector continuo y esto está probado matemáticamente, por tanto el sistema no cambiará más, es entonces que se puede decir que este sería el estado del sistema bajo esas condiciones y por ende ese sería el comportamiento del mismo.

Entonces el programa del modelo matemático quedaría como sigue:

---

[58] Vector de estado: Cuando se tienen n variables para describir el comportamiento de un sistema determinado, estas *n* variables de estado se consideran los *n* componentes de un vector *x*, este vector es el que se denomina el vector de estado. Por tanto un vector de estado es aquel que determina el comportamiento del sistema en un determinado tiempo.

Figura 7
Programa en C++

```
using namespace std;
int main(int argc, char* argv[])
{
   double VectorN[10]=
   {1,0,0,1,0,0,0,0,0,0};

   double VectorN1[10]=
   {0,0,0,0,0,0,0,0,0,0};
  double Matriz [10][10]={
      {0,1,0,0,1,1,0,0,0,0},
      {0,0,0,0,0,0,1,0,0,0},
      {0,0,0,0,0,0,1,0,0,0},
      {0,0,0,0,1,0,0,1,0,0},
      {0,0,0,0,0,0,0,0,1,0},
      {0,0,0,0,1,0,1,0,0,0},
      {0,0,1,0,0,0,0,0,0,0},
      {0,0,0,0,1,0,0,0,1,0},
      {0,0,0,0,0,0,0,0,0,1},
      {0,0,0,0,0,0,0,0,1,0}};
   double dato=0;
   for (int k=0; k < 200; k++) /
   {
```

1 de 2

```
 for(int i=0;i<10;i++)
      {
         for(int j=0;j<10;j++)
         {
            dato = dato +
VectorN[j]*Matriz[j][i];
         }
         VectorN1[i]=dato;
         dato=0;
      }
    cout<<"VECTOR["<<k+1<<"] = ";
      for(int j=0;j<10;j++)
      {
         cout<< VectorN1[j]<<", ";
      }
      cout<<endl;
      for(int j=0;j<10;j++)
      {
         VectorN[j]=VectorN1[j];
      }
   }
     system("pause");
     return 0;
}
```

2 de 2

Fuente: elaboración propia, 2013.

Se realizó el modelado de la situación actual de cada país para poder evaluar su comportamiento y ver el que ofrece una mejor gestión de sus sistemas de EIA. Para cada país se analizó qué nodos serán los que se prenderan, es decir, los nodos que en la actualidad se vio con este estudio que son los fuertes de cada país.

Conclusiones en Bolivia

En el caso de Bolivia se utilizo un vector de estado encendiendo el primer y el cuarto nodo, debido a que la situación actual de la realización de los EIA se encuentra enmarcado en el uso de instrumentos técnicos y en el aumento de regulación ambiental, dejando de lado los demás nodos. A continuación se muestra el comportamiento del sistema en Bolivia:

Figura 8
Comportamiento del sistema de EIA en Bolivia

```
/ECTOR[191] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 3,
/ECTOR[192] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 3, 2,
/ECTOR[193] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 3,
/ECTOR[194] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 3, 2,
/ECTOR[195] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 3,
/ECTOR[196] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 3, 2,
/ECTOR[197] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 3,
/ECTOR[198] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 3, 2,
/ECTOR[199] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 3,
/ECTOR[200] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 3, 2,
:h: pause: command not found
```

Fuente: elaboración propia, 2013

Entonces llega un momento en que el sistema converge y se puede analizar su comportamiento. Se observa que existirá un aumento de convenios, acuerdos, participación social y cumplimiento de instrumentos para la toma de decisiones, pero también se puede observar que el aumento del beneficio social y económico es considerable. Otro aspecto importante que se observa es que la disminución de consecuencias ambientales no cambió, aspecto que es relevante para saber que el sistema no está funcionando de manera que las consecuencias ambientales sean menores. Tambien se observa que el uso de intrumentos técnicos ambientales, aumento de convenio, cumplimiento de normas y disposiciones legales y aumento de acciones ambientales no se mueven; por lo que se concluye que el sistema no esta teniendo un buen funcionamiento.

Conclusiones en España

En el caso de España el vector de estado se encuentra encendiendo los nodos 2, 4, 6 y 9, el aumento de convenios, acuerdos, participación social, aumento de la regulación, cumplimiento de normas y disposiciones legales, y aumento del beneficio social debido a que este país se encuentra en una constante revisión y actualización de estos puntos. Aún así se puede observar que en el tiempo la disminución de las consecuencias ambientales no es un elemento que cambie, por tanto aunque existan medidas para disminuir el impacto no se llegará a disminuir las consecuencias, y así tienen que existir nuevos criterios como el fortalecimiento de las medidas de prevención y mitigación para que pueda ser observable la disminución de las consecuencias en el medio ambiente.

Figura 9

Comportamiento del sistema de EIA en España

```
/ECTOR[191] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 1, 4,
/ECTOR[192] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 4, 1,
/ECTOR[193] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 1, 4,
/ECTOR[194] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 4, 1,
/ECTOR[195] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 1, 4,
/ECTOR[196] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 4, 1,
/ECTOR[197] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 1, 4,
/ECTOR[198] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 4, 1,
/ECTOR[199] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 1, 4,
/ECTOR[200] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 4, 1,
;h: pause: command not found
```

Fuente: elaboración propia, 2013

Se observa en la columna 9 y 10 que el beneficio social y económico aumentará, en ciertos tiempos más el social y en otros tiempos más el económico, con un peso de 4 niveles, es decir, con un gran peso en el tiempo con el modelo actual. Además el cumplimiento de normas y requisitos también es un elemento que se cumplirá si España sigue con esta situación en su forma de llevar a cabo los EIA, se puede observar que la columna 7 también funcionará para tener un mejor cumplimientos de instrumentos para la toma de decisiones.

Conclusiones en México

En México se trabajó con un vector de estado con encendido de los nodos 3, 6 y 10 que corresponden al cumplimiento de criterios y requisitos mínimos, cumplimiento de normas y disposiciones legales y aumento del beneficio económico.

Figura 10
Comportamiento del sistema de EIA en México

```
/ECTOR[191] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 1, 1,
/ECTOR[192] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 1, 1,
/ECTOR[193] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 1, 1,
/ECTOR[194] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 1, 1,
/ECTOR[195] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 1, 1,
/ECTOR[196] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 1, 1,
/ECTOR[197] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 1, 1,
/ECTOR[198] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 1, 1,
/ECTOR[199] = 0, 0, 0, 0, 0, 0, 2, 0, 1, 1,
/ECTOR[200] = 0, 0, 2, 0, 0, 0, 0, 0, 1, 1,
;h: pause: command not found
```

Fuente: elaboración propia, 2013

Realizando el modelado de la situación en México se puede observar que en ciertos momentos el nodo que corresponde a cumplimiento de criterios y requisitos mínimos se enciende, es decir comienza a funcionar, por otra parte tambien existe un aumento en el cumplimiento de instrumentos para la toma de decisiones y se observa que el aumento del beneficio social y económico aumenta todo el tiempo y con un peso igual, por lo que se puede observar que sí existirá un impacto en estos dos nodos.

Conclusión del estudio

Se analizó el comportamiento de los sistemas en los tres países proponiendo el estado en que se encuentran en la actuliadad. Valga la pena recalcar que el vector de estado puede ser cambiado a criterio para observar el comportamiento de los sistemas con diferentes situaciones. En futuras investigaciones se puede manipular el vector de estado para ver de qué manera el sistema tendrá un mejor comportamiento, sobre todo para la disminución de consecuencias ambientales, aspecto que en los tres países fue estático. El beneficio social y económico fue el que más cambió, aquí se puede afirmar que los proyectos se enfocan de manera principal en el aspecto económico y en la actualidad se toma un poco más en cuenta el aspecto social, pero se corrobora que el aspecto biótico es dejado de lado. Así como se observó en la comparación cualitativa, el aspecto biológico queda como un simple cumplimiento de requisitos y no se le da la importancia que merece.

Discusiones y conclusiones

a) Discusiones

Se ha tenido una inquietud respecto de la metodología de predicción de impactos y la adopción de decisiones y hubo un reconocimiento de la relación estrecha entre el EIA, la adopción de decisiones y la gestión ambiental. El perfeccionamiento de los EIA´s mediante la adopción de elementos adicionales fue creciendo, debido a la ganancia de experiencia y la evolución en el campo.

El interés por aumentar la calidad de los EIA´s se hizo mejorando los informes de EIA, ofreciendo más oportunidades de consulta y participación poblacional para aumentar argumentos que ayuden a la mejor adopción de decisiones.

Existe el interés de los países por aumentar la eficacia en los EIA´s para reducir impactos ambientales o mejorar las medidas de prevención y mitigación y también los mecanismos de reposición e indemnización de daños, todo esto para aumentar y asegurar la eficacia de reducción de costos, tiempo, dinero y recursos humanos.

Existe la preocupación de que los EIA´s deben estar enmarcados siempre en políticas, planes y programas más grandes, y también en evaluaciones ambientales estratégicas realizadas de los sectores.

Se ha observado que en los tres sistemas de EIA´s se pueden utilizar medidas específicas para reforzar este instrumento, con la introducción o aumento de requisitos mínimos apropiados, pero estos sistemas deben fortalecerce más con elementos de orientación, capacitación e investigación en el campo.

La existencia de publicaciones y desarrollo de teoría respecto a los EIA´s es claramente útil para las personas especializadas en el desarrollo de la preparación de informes de EIA, también para aquellos que analizan y toman decisiones y para los que trabajan en las consultas e interacción con el público afectado. Este avance entrega una valiosa ayuda para emprender cualquier etapa del proceso de EIA´s (Wood, 1996).

Existen profesionales para los que el EIA es algo que debe tener una constante capacitación y revisión bibiográfica. Existen materiales de orientación que incluyen manuales, folletos, programas de computación, videos, etc y la disponibilidad de la orientación tiende a variar de acuerdo a la disponibilidad de material, bibliografía y de la etapa en que se encuentre el proyecto (Wood, 1996).

La participación y capacitación de EIA´s para jefes de proyectos, especialistas, técnicos y otros es muy importante en este proceso, para que este estudio pueda ser un método eficaz para aumentar el estándar de la práctica de EIA´s adecuados. La capacitación de un EIA no solo lo debe proporcionar el organismo responsable, sino que también es recomendable que promueva y participe de dicha capacitación. (Lee y Wood, 1985).

Hay una necesidad permanente de investigación en diversos campos de EIA´s, se observa que esta debe dirigirse al tratamiento de alternativas, al scooping y al screening, predicción de impactos y comportamientos de los sistemas, métodologías de revisión de documentos, integración de EIA al proceso de adopción de decisiones, control y medidas de mitigación y su implementación ya en el campo , participación y consenso social.

Existe la necesidad de que la investigación de teoría y metodología de EIA´s tenga mayor divulgación para compartir conocimientos y nuevas percepciones en este campo de trabajo tan importante. Es probable que cada EIA tenga sus propias necesidades en cuanto a investigación pero el comportamiento de una metodología de identificación y predicción de impactos será practicamente el mismo en todos los proyectos, por eso se requiere de una mayor capacitación en este campo (Wood, 1996).

b) Conclusiones

Se puede afirmar que el criterio técnico-administrativo es el que todavía es tomado en cuenta dejando de lado los aspectos ecológicos. Las listas de las actividades que son susceptibles a realizar en este tipo de estudios nada más son proyectos que dan beneficios netamente económicos y no existen proyectos en donde el beneficio sea amplio y puedan verse resultados principalmente en la sociedad y conservación del medio ambiente.

En cuanto a los profesionales registrados para la realizacion de los EIAs, España es un país que tiene más experiencia en este sentido, ya que ellos trabajan con gente experta en el tema y con gente registrada y especializada en el tema. En Bolivia y México se tienen deficiencias considerables en este aspecto debido a la ineficiencia y a la falta de experiencia por parte del personal que maneja esta temática, además de la falta de personal en las instancias gubernamentales, lo que hace el trabajo difícil e ineficiente.

Se puede concluir que los EIAs son herramientas muy importantes para los procesos de gestión medio ambiental, pero sobre todo estas deben ser útiles para la adopción de decisiones en cuanto a proyectos de desarrollo y que estos sean sustentables beneficiando así los aspectos sociales, medio ambientales y económicos con igual énfasis.

Aumentar la calidad de los EIAs significa el mejoramiento de informes que contengan datos importantes, relevantes y que ayuden a sacar mejores propuestas de medidas de mitigación. Ofrecer más oportunidades de consulta, información y participación

pública para que este instrumento sea un resumen de propuestas y sugerencias de profesionales y gente interesada en el tema. Esto ayudará a reducir impactos ambientales, a mejorar las medidas de mitigación compensación y asegurar la eficacia en términos de costo, tiempo y recursos humanos.

A pesar de los esfuerzos por ir mejorando esta herramienta, cabe resaltar que con la experiencia se fueron identificando muchas falencias con el tiempo, por tanto siempre se podrán ir aumentando o reduciendo requisitos. El EIA todavía necesita de elementos para su fortalecimiento, se conoce que los resultados benéficos traerán orientación adecuada, capacitación continua y mucha investigación científica a la cual se pueda rrecurrir.

Por tanto es preciso adoptar medidas específicas en los tres países para fortalecer los diferentes sistemas de EIA´s mediante la introducción y reforzamiento de requisitos de procedimiento pertinentes. En Bolivia y España se debe reforzar el aspecto social, la inclusión, el mejor manejo de conflictos y un mejor desenvolvimiento y capacitación constantes para reforzar el eje ambiental. España tiene como fuerte el aspecto social pero el aspecto ambiental aún sigue siendo deficiente, por lo cual se deben reforzar la capacitación e investigación en propuestas de medidas de mitigación. Los tres países deberán reforzar el eje ambiental ya que muchas veces siendo este el aspecto más importante de un EIA es carente de información objetiva y aplicable, y se observa información irrelevante.

El eje social es deficiente en Bolivia y México, se observan conflictos y en realidad no se toman en cuenta las opiniones ni las inquietudes de las personas, por más de que la legislación contemple el derecho a reclamo, en la práctica no es así. Por otra parte este instrumento puede resultar beneficioso ya que en muchos casos se ha observado que la gente que no está de acuerdo con algún proyecto, utiliza esta herramienta como amparo y sustento para detenerlo y no vaya a impactar y perjudicar el área, por tanto el EIA sirve para la protección de ciudadanos que se vayan a ver afectados y que consideren que las consecuencias derivadas de la actividad vayan a ser irreversibles.

Por todo lo anterior, se puede concluir que el cumplimiento de la sustentabilidad en los EIA´s de los tres países aún no es posible, una falla fundamental es que la participación ciudadana queda indefinida y pareciera que se evade desde la construcción de la herramienta, con mayor razón cuando los proyectos son evaluados, porque los intereses

aparecen claramente. La sustentabilidad será alcanzada cuando la ciudadanía conozca este proceso y demande una base sólida en su construcción y en su aplicación.

Bibliografía

Wood, Ch. 1996. *Evaluación de impacto ambiental, un análisis comparativo de ocho sistemas de EIA*. Centro de estudios públicos 61, en www.cepchile.cl/dms/archivo_1663_227/rev61_wood.pdf, consultado el 25 de septiembre de 2011

Chacare, A., Cabeza, M., Arconada, M. & Misle, P. 2006. "Análisis comparativo del procedimiento de evaluación de impacto ambiental Venezolano (Decreto 1.257) en el contexto Norteamericano, Latinoamericano y Europeo", en *Red de revistas científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal, 1012-7089*, Venezuela, editorial Tierra Nueva Etapa, en http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72103203, consultado el 23 de marzo de 2012.

Bell, P.A., Greene, T.C., Fisher, J.D. & Baum, A. 1996. *Environmental psychology*. 4ta edición. Fort Worth: Harcourt Brace.

Marco político- normativo y generación de energía renovable en México

Claudia Ocman Azueta[•]
Diego Martín Velázquez Caballero[◊]
Ana Luisa Torres Valencia[*]

Introducción

Los efectos derivados de la obtención de energía de fuentes no renovables, plantean crear o modificar la legislación y las políticas nacionales para implementar estrategias que fomenten la generación de energía a partir de fuentes renovables, sobre todo ante los problemas de las variaciones climáticas.

Para dar seguimiento a la política internacional sobre cambio climático, el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático ha puesto énfasis en dos estrategias: la adaptación y la mitigación. Considerando sus ventajas ambientales, sociales y económicas, las energías renovables son una opción integrada en ambas.

En el caso de México, contar con una amplia gama de escenarios geográficos -ríos, desiertos, montañas, costas, lagunas, etc.-, le permite desarrollar este tipo de energías. Con fundamento en los compromisos internacionales adquiridos en materia de cambio climático, se creó una política y estrategia orientada a fomentar la seguridad energética y como parte de la misma, se planteó incrementar la generación de energía de fuentes renovables. En este contexto, se establecieron una serie de programas para fomentar la generación y utilización de energías renovables propiciando la participación empresarial y de científicos para el desarrollo de tecnología, impulsando la creación de proyectos estatales y locales, buscando financiamiento y asesoría a través de la cooperación internacional, entre otros aspectos.

En este capítulo, se presenta el marco político normativo que sustenta a la gobernanza de las energías renovables en México con la intención de vincularlo a las actividades que se emprenden en este ramo. En este sentido, se hace referencia a las leyes y a los programas a través de los cuales el gobierno intenta cumplir con los objetivos de la

[•] Profesora investigadora de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
[◊] Profesor investigador adscrito a la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
[*] Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

política y la estrategia en materia de energía, en particular, de las energías renovables. Por último, se proporciona un panorama general del estado actual de la producción y actividades conexas a estas energías indicando el escenario a partir del cual, el gobierno mexicano intenta dar un giro a la matriz energética como parte de las tendencias de los países que están impulsando la producción de energía renovable y de la política internacional sobre cambio climático.

Energía renovable, medio ambiente y política internacional

El cambio del clima, es tanto un fenómeno natural resultado de los efectos producidos por los rayos cósmicos, de los cambios cíclicos de la tierra y del sol, como de las actividades antropogénicas. Estas últimas, están provocado que el cambio climático se esté acelerando debido al aumento de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) que se han acumulado por sus largos tiempos de vida atmosféricos.

Las consecuencias en el medio ambiente del incremento de GEI, empezaron a notarse desde la década de los setenta, cuando se planteó que la explotación de los recursos naturales era superior a su tasa de regeneración y que la producción de desechos estaba excediendo la capacidad de absorción del planeta (SEMARNAT, 2012: 3). Como resultado, los países comenzaron a tratar el tema en foros internacionales de negociación.

En 1992, se llevó a cabo la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) con el objetivo de estabilizar las concentraciones de GEI en la atmósfera en un período que permitiera a los ecosistemas adaptarse de forma natural al cambio climático y garantizar la seguridad alimentaria sin perjudicar el desarrollo económico sostenible.

Sin embargo, al no determinar qué niveles de GEI consideraba como peligrosos para el sistema climático, la CMNUCC se publicitó como un acuerdo sin base científica cuya aportación se resumió en sugerir la implementación de acciones para la adaptación y mitigación como estrategias de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para enfrentar el cambio climático.

La adaptación consiste en articular mecanismos de respuesta ante los cambios del clima y en implementar acciones orientadas a reducir la vulnerabilidad ante los efectos de

la crisis. Ésta requiere de recursos económicos y técnicos, así como de habilidades locales para actuar de acuerdo a las modificaciones climáticas, incluso de manera drástica o urgente como respuesta ante los desastres. Es en la adaptación, donde surge el concepto de resiliencia, el cual concierne a la "capacidad de un sistema social o ecológico de absorber una alteración sin perder su estructura básica o sus modos de funcionamiento, su capacidad de auto organización o su capacidad de adaptación al estrés y a los efectos del cambio climático" (Citado por UICN, 2012: 2).

Para facilitar el desarrollo de capacidades y la transferencia de tecnología como parte de las estrategias de adaptación, la CMNUCC propuso crear procedimientos y mecanismos de financiamiento para los países en desarrollo, los cuales tomaron la forma de Programas Nacionales de Acción para la Adaptación.

Por su parte, la mitigación consiste en eliminar las causas de la crisis derivada del calentamiento global reduciendo principalmente las emisiones de GEI mediante el establecimiento de mecanismos nacionales para mitigar el cambio climático aprovechando los avances científicos y las nuevas herramientas tecnológicas disponibles. Para lograrlo, se requiere modificar los procesos, usar otras tecnologías y energías limpias y eficientes, así como seguir modelos sostenibles de crecimiento y explotación de los ecosistemas, ya sea para compensar o para evitar más emisiones de carbono.

Para reforzar a la CMNUCC, en 1997 se le adicionó el Protocolo de Kioto sobre el Cambio Climático como medida jurídicamente vinculante, con la intención de reducir las emisiones de GEI en un porcentaje aproximado de al menos 5% durante el período 2008 – 2012 (SEMARNAT, 2012: 28), para lograrlo se crearon los mecanismos de desarrollo limpio, de aplicación conjunta y el comercio de derechos de emisión, además los países firmantes se comprometieron a crear medidas nacionales para alcanzar sus metas.

A partir del Protocolo de Kioto, la adaptación y la mitigación se convirtieron en las estrategias a seguir en la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático. En el año 2007, en el marco de la Tercera Reunión del Grupo de Trabajo Especial sobre los Futuros Compromisos de las Partes del Anexo I y de la XIII Reunión de la Conferencia de las Partes (COP) del Protocolo de Kioto llevada a cabo en Bali, Indonesia, se estableció la Ruta de Bali. Para implementar las estrategias de adaptación y de mitigación, en este

acuerdo se buscó reforzar los compromisos de los países desarrollados, aumentar la cooperación internacional, favorecer el financiamiento y la transferencia de tecnología.

Tras el vacío legal desde la Cumbre de Copenhague que se extendió hasta la COP-16 llevada a cabo en 2010 en Cancún, México, durante las reuniones de la COP-17 en Durban, Sudáfrica en 2011 con reserva de Bolivia, se acordó aplazar el período de vigencia del Protocolo de Kioto, se creó el Fondo Verde para el Clima y se estableció el compromiso de proporcionar 30 mil millones de dólares de financiación rápida para atender las necesidades de adaptación y mitigación concernientes a la introducción de energía de bajas emisiones y de procesos industriales menos contaminantes de los países en desarrollo como parte de la cooperación internacional.

La financiación debiera incrementarse para el año 2020 en 100 mil millones de dólares (no se estableció la procedencia de los recursos) fecha en la que debiera entrar en vigor un nuevo acuerdo internacional que aplicará a los países miembros de la CMNUCC (Reuters, 2011). Estos compromisos fueron reafirmados durante la COP-18 en Doha, Qatar, mediante el acuerdo Puerta Climática de Doha cuyos dos puntos centrales fueron: la prorrogación del Protocolo de Kioto al 2020 y lograr que en el 2015, se lleve a cabo un pacto en París donde se comprometa a un mayor número de países principalmente los que han presentado reticencias al Protocolo de Kioto (Ecointeligencia, 2012).

Para el Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático (mejor conocido por sus siglas en inglés como IPCC), la aplicación de estrategias de adaptación y de mitigación, requieren establecer la gobernanza adecuada donde se combinen las iniciativas de los actores con las políticas y con las normas, se considere la capacidad de los bienes de capital naturales y artificiales así como de las redes sociales, del capital humano, de la tecnología y de los ingresos nacionales (IPCC, 2007).

Las estrategias de adaptación y mitigación propuestas por el IPCC se dirigen cada una a siete sectores. En el caso de las primeras, estos sectores son: agua, agricultura, infraestructura/asentamientos, salud humana, turismo, transporte y energía. En el caso de las segundas, los sectores son: suministro de energía, transporte, edificios, industria, agricultura, silvicultura/bosques y desechos. De estos sectores, como puede observarse en la tabla 1, seis consideran a las energías renovables, pero no todos incluyen medidas para la adaptación y la mitigación.

En el sector agrícola, se fomenta la siembra y el desarrollo de cultivos que puedan ser utilizados como bioenergéticos, por ejemplo en el sector transportes, también se propicia la eficiencia en el uso de combustibles fósiles y la utilización de fuentes renovables para reducir la dependencia energética produciendo electricidad proveniente de desechos para edificios. En el sector silvícola/bosques, como es clasificado por el IPCC, como parte de las estrategias de mitigación, se promueve la utilización de productos forestales para obtener biocombustibles y el mejoramiento de especies de árboles para biomasa.

Las estrategias para la adaptación y mitigación propuestas por el IPCC son de largo plazo, y las estimaciones sobre sus costos y beneficios a nivel mundial son escazas. En la tabla 1, se enuncian a detalle las estrategias de adaptación y de mitigación en las cuales se incluye a las energías renovables.

Tabla 1
Estrategias de adaptación y mitigación del IPCC que incluyen energías renovables

Sector	**Adaptación**		**Mitigación**	
	Estrategias	**Marco político-normativo básico**	**Estrategias**	**Marco político-normativo básico**
Agricultura	Modificación de las fechas de siembra y plantación, así como de las variedades de cultivo, reubicación de cultivos; mejora de la gestión de las tierras, por ejemplo: control de la erosión y protección del suelo mediante la plantación de árboles	Políticas de Innovación y Desarrollo (I+D), reforma institucional, tenencia y reforma de la tierra, formación; creación de capacidad, aseguramiento de cultivos; incentivos financieros, por ejemplo: subvenciones y créditos fiscales	Mejora de la gestión de las tierras de cultivo y de pastoreo para incrementar el almacenamiento de carbono en el suelo; restauración de suelos turbosos cultivados y de tierras degradadas; mejora de las técnicas de cultivo del arroz, y gestión del ganado y del estiércol para reducir las emisiones de metano (CH_4), mejora de las técnicas de aplicación de fertilizantes nitrogenados, para reducir las emisiones de óxido nitroso (N_2O), siembra de cultivos especializados para la sustitución de los combustibles fósiles, mejora de la eficiencia energética, mejora del rendimiento de los cultivos	Incentivos y reglamentaciones de tipo financiero para mejorar la gestión de las tierras, el mantenimiento del contenido de carbono en los suelos, la utilización eficiente de los fertilizantes, y la irrigación

Transporte	Reordenación/reubicación, normas de diseño y planificación de carreteras, ferrocarriles y otras infraestructuras para hacer frente al calentamiento y a los fenómenos de drenado	Consideración del cambio climático en las políticas de transporte nacionales, inversión en I+D en situaciones especiales, por ejemplo: áreas de permafrost	Vehículos de mayor aprovechamiento de combustible, vehículos híbridos; vehículos diesel más limpios, biocombustibles, sustitución del transporte diario por los sistemas de transporte ferroviario y públicos, transporte no motorizado (en bicicleta, a pie), planificación del uso de la tierra y del transporte, biocombustibles de segunda generación, aeronaves de alta eficiencia, vehículos eléctricos e híbridos avanzados con baterías más potentes y fiables	Obligatoriedad del ahorro de combustible, mezcla de biocombustibles, y normas sobre dióxido de carbono (CO_2) para el transporte diario
				Impuestos sobre la compra, registro, utilización y combustibles de los vehículos, precios de las carreteras y de los aparcamientos
				Influir en las necesidades de movilidad mediante reglamentaciones del uso de la tierra y planificación de las infraestructuras, inversión en instalaciones de transporte público atractivas y en medios de transporte no motorizados

Energía	Consolidación de la infraestructura secundaria de transmisión y distribución, cableado subterráneo para servicios públicos básicos, eficiencia energética, utilización de fuentes renovables, menor dependencia de fuentes de energía únicas	Políticas energéticas nacionales, reglamentaciones, e incentivos fiscales y financieros para alentar la utilización de fuentes alternativas, incorporación del cambio climático en las normas de diseño	Mejora del suministro y de la eficacia de distribución, sustitución de carbono por gas como combustible, energía nuclear; calor y energías renovables (energía hidroeléctrica, solar, eólica, geotérmica, y bioenergía), utilización combinada de calor y de energía eléctrica, aplicaciones tempranas de captación y almacenamiento de dióxido de carbono, por ejemplo: almacenamiento de CO_2 detraído de gas natural, biomasa e instalaciones de generación de electricidad alimentada por carbón, energía nuclear avanzada, energía renovable avanzada, incluidas las energías de mareas y olas, de concentración solar, y fotovoltaica solar	Reducción de subvenciones a los combustibles de origen fósil, impuestos o gravámenes sobre el carbono aplicados a los combustibles de origen fósil
				Aranceles de introducción para tecnologías de energía renovable, obligaciones en energías renovables, subvenciones a los productores
Edificios			Iluminación eficiente y aprovechamiento de la luz del día, aparatos eléctricos y dispositivos de calefacción y refrigeración más eficaces, mejora de los quemadores de las cocinas, mejora del aislamiento, diseño solar pasivo y activo para calefacción y refrigeración, fluidos de refrigeración alternativos, recuperación y reciclado de los gases fluorados, diseño integrado de edificios comerciales que incorporen tecnologías como sensores inteligentes que permitan introducir reajustes y controles, energía fotovoltaica solar integrada en los edificios	Normas y etiquetado de electrodomés ticos
				Normas de construcción y certificacione s
				Programas de gestión orientados a la demanda
				Programas de liderazgo del sector público, y en particular compras
				Incentivos para empresas de servicios energéticos
				Permisos comerciales

				Acuerdos voluntarios
Desechos			Recuperación de CH_4 en vertederos; incineración de desechos con recuperación de energía; compostado de desechos orgánicos; tratamiento controlado de las aguas de desecho; reciclado y minimización de desechos; biocubiertas y biofiltros para optimizar la oxidación del CH_4	Incentivos financieros para mejorar la gestión de desechos y de aguas de desecho
				Incentivos u obligaciones en materia de energías renovables
				Reglamentaciones de gestión de desechos
Silvicultura/ Bosques			Forestación, reforestación gestión de bosques, reducción de la deforestación, gestión de productos de madera cultivados, utilización de productos forestales para la obtención de biocombustibles que sustituyan los combustibles de origen fósil, mejora de las especies de árboles para aumentar la productividad de biomasa y el secuestro de carbono. *Mejora de las tecnologías de teledetección para el análisis del potencial de secuestro de carbono en la vegetación/el suelo, y topografía de los cambios de uso de la tierra*	Incentivos financieros (nacionales e internacionales) para incrementar la superficie forestal, para reducir la deforestación, para preservar y gestionar los bosques, así como reglamentaciones sobre el uso de la tierra, y cumplimiento de estas

Fuente: elaboración propia con información del IPCC, 2007.

Como puede observarse en la tabla 1, las energías renovables (bioenergía, energía solar, geotérmica, hidroeléctrica y eólica) forman parte de las estrategias tanto de adaptación como de mitigación al ser vistas como alternativas para disminuir las emisiones de GEI y reducir la dependencia de las fuentes de energía tradicionales. Actualmente, la energía renovable es producida en países como Estados Unidos, Canadá, Alemania, Japón, China, India, Indonesia, Francia, España, Corea del Sur, Republica Checa, Bélgica, Brasil, Dinamarca, Italia, Portugal, Irlanda, Luxemburgo, Suecia, Finlandia, Grecia, India, Filipinas, Indonesia, Nueva Zelanda, Rusia, y Australia.

La generación de energía renovable se muestra como una alternativa para disminuir los niveles de GEI a causa de su menor impacto ambiental, sin embargo, existen controversias debido a que algunas de ellas provocan daños al medio ambiente, tal es el caso de las macro hidroeléctricas, las cuales destruyen una gran cantidad de terreno, o bien, el caso de la bioenergía que necesita de grandes áreas de cultivo para obtener sus materias primas. Esto ha llevado a que se compare su grado de impacto ambiental en relación a las fuentes de energías no renovables, y entre las mismas energías renovables, con la intención de evaluar si en realidad son una alternativa para desacelerar el cambio climático, o para seleccionar las que son ambientalmente menos impactantes. Actualmente, la generación de energía renovable tiene un papel relevante la transferencia de tecnología a través de acuerdos de cooperación, debido a que son éstos últimos los que están funcionando mejor debido a las deficiencias en los sistemas de I+D.

En este contexto, se debate si la integración de las fuentes de energía renovable a la matriz energética mundial se debe a la preocupación por las consecuencias del cambio climático, al límite de las reservas de petróleo y de gas, a sus precios en el mercado, o a la pronosticada competitividad por el liderazgo en la generación de energías renovables y de sus tecnologías.

Gobernanza y generación de energía renovable en México

a) El marco político y normativo

La gobernanza de la energía renovable en México, se sustenta en un marco político normativo desarrollado principalmente desde mediados de la segunda década del 2000 a la fecha. Etapa durante la cual, se adoptó una política y estrategia nacional acorde a la política internacional para enfrentar el cambio climático y en específico, en relación a los compromisos adquiridos por el país a través de instrumentos jurídicos internacionales como la CMNUCC y el Protocolo de Kioto, y en la COP -16 de la cual México fue sede.

Con base en uno de los cinco ejes rectores de la política pública nacional, la sustentabilidad ambiental, el gobierno del Presidente Felipe Calderón publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una serie de reformas a la legislación competente en materia de energías renovables, las cuales se sumaron a reformas anteriores que entre sus

finalidades establecieron promover el desarrollo de este tipo de energía e ir abriendo espacio a la inversión privada. También se aprobaron varios programas que vinculados al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007- 2012 y a la Estrategia Nacional de Cambio Climático, sentaron las bases de la gobernanza de las energías renovables en el marco de la tendencia de la política ambiental nacional e internacional.

En este contexto, la política ambiental del país se convirtió en un eje transversal para varios sectores, estableciéndose nuevas legislaciones, programas y proyectos para alcanzar sus objetivos en relación a la política internacional de cambio climático haciendo referencia a la eficiencia y a la seguridad energética, así como a la relevancia de incrementar paulatinamente la generación y el uso de energía renovable. La política, la legislación y los programas se fundamentan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el PND 2007-2012, y actualmente, en el PND 2013 -2018, en la Estrategia Nacional de Energía 2012-2026 y 2013-2027, así como en la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

Los artículos 4, 27 y 28, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen el derecho a un medio ambiente adecuado, la rectoría del Estado del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable con el objeto de fortalecer la soberanía nacional, el derecho de la Nación de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, así como cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país, el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, además de asegurar la eficacia en la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes (SENER, 2012d: 54).

Partiendo del Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1994 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el PND 2007-2012 con base en la política de sustentabilidad energética, planteó como objetivo incrementar la eficiencia energética y el aprovechamiento de las energías renovables, las cuales fueron incorporadas por primera vez en la política mexicana. Con una visión de largo plazo, este objetivo se fundamentó en dos ejes: el eje de economía competitiva y generadora de empleos, y el eje de sustentabilidad ambiental. A través del primer eje, se buscó asegurar el suministro confiable, de calidad y a precios competitivos de los insumos energéticos, ampliar la cobertura del servicio eléctrico a zonas rurales suministrando energía proveniente de

recursos renovables, desarrollar un marco jurídico adecuado y fomentar la investigación para el aprovechamiento de estas energías y para la eficiencia energética. Por su parte, en el segundo eje se enfatizó la reducción de las emisiones de GEI y el desarrollo de tecnologías para generar energías renovables (SENER, 2012d: 60).

Elaborada por la Consejo Nacional de Energía, la Estrategia Nacional de Energía 2012-2026, con fundamento en tres ejes rectores los que a saber son: seguridad energética, eficiencia económica y sustentabilidad ambiental, establece como meta para el año 2026 que la producción de energía de recursos renovables corresponda al 35% del total de la energía suministrada en el país. Para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia, se creó el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (SENER, 2012d: 62).

Debido al cambio de Presidente de la República, en febrero de 2013, se presentó la Estrategia Nacional de Energía 2013-2027, la cual fue aprobada en abril de 2013. Después de un recuento general de los avances que México ha tenido en materia de energías renovables, el documento entre algunos aspectos plantea crear marcos regulatorios flexibles que fomenten la participación del sector privado, crear incentivos, actualizar el inventario nacional para especificar el potencial de México en la producción de este tipo de energías, fortalecer las capacidades técnicas para el desarrollo de proyectos y facilitar la interconexión de centrales de generación de electricidad de energías renovables para autoabastecimiento, producción independiente y pequeña producción, etc. (SENER, 2013).

Como parte de la seguridad energética, el PND 2013-2018 publicado en el DOF el 20 de mayo de 2013, promueve el desarrollo de "(…) tecnologías de generación que utilicen fuentes renovables de energía (…)" (Gobierno de la República, 2013b: 79) para ayudar a disminuir la dependencia de los hidrocarburos incrementando el porcentaje de producción de energía renovable la que actualmente es de 2%. Como parte de las líneas de acción, plantea que la energía renovable contribuirá a asegurar el abastecimiento racional de energía eléctrica en el país, en el cual se promoverá el uso eficiente de la energía, la adopción de nuevas tecnologías y la implementación de mejores prácticas (Gobierno de la República, 2013b: 79 y 137).

En cuanto a las estrategias implementadas en el período 2006-2012 y en los primeros meses del 2013, para impulsar la política en materia de cambio climático, se

elaboraron la Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, la que finalmente constituyó un informe anual de los avances de las actividades del gobierno, y la Estrategia Nacional de Cambio Climático, la cual fue enunciada por Calderón en 2007 y retomada y publicada por el Presidente Enrique Peña Nieto en el DOF el 3 de junio de 2013.

Actualmente, la Estrategia Nacional de Cambio Climático elaborada por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, es supervisada por las Secretarías de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Desarrollo Social (SEDESOL), Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Relaciones Exteriores (SRE), Comunicaciones y Transportes (SCT), Economía (SE) y Energía (SENER). Su objetivo es incentivar la cooperación entre dependencias del gobierno mexicano con la intención de crear programas para la reducción de emisiones de GEI, así como de proyectos de mitigación y establecer las bases para las líneas de acción, políticas y estrategias de los PND 2007-2012 y 2013 -2018 (Gobierno de la República, 2013a).

Con fundamento en el objetivo 4.4 y en la estrategia 4.4.3 relativos al fortalecimiento de la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono, en su cuarto eje de acción, la Estrategia Nacional de Cambio Climático plantea la importancia de acelerar la transición energética hacia fuentes de energía limpia en el marco de dos objetivos: la adaptación del entorno a los efectos del cambio climático, y el desarrollo industrial y energético bajo en emisiones de carbono. Estos objetivos deben lograrse equilibrando el cuidado del medio ambiente con el desarrollo económico y social (Gobierno de la República, 2013a).

Las normas que fomentan el desarrollo de las energías renovables y que sustentan la política para lograr los objetivos en materia de cambio climático y de protección al ambiente son de carácter especial y de aplicación nacional en el ámbito federal y estatal. Entre las leyes de observancia general y específica se encuentran: la Ley para el Aprovechamiento de Energía Renovable y Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE) y su Reglamento, la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de Energía y su Reglamento, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y su Reglamento, la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica y sus Reglamentos, la Ley General de Cambio Climático, la

Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (LPDB) y su Reglamento, la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento y la Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento (V. Tabla 2).

Tabla 2
Marco normativo de las energías renovables en México

Ley	Descripción
Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética y su Reglamento	Publicada en el DOF el 28 de noviembre del 2008. Última reforma: 7 de junio de 2013. Objetivos: *Regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovables y las tecnologías limpias para la generación de electricidad con fines distintos a la prestación del servicio público de energía eléctrica. *Establecer la estrategia nacional de energía y los instrumentos para el financiamiento a la transición energética. Con la reforma (DOF 1º de junio de 2011) a los artículos 3º fracción III; 10; 11, fracción III; 14 y 26 todos de la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, se estableció: La fijación por parte de la Secretaría de Energía de una meta de participación máxima de 65% de combustibles fósiles en la generación de energía eléctrica para el año 2024, del 60% en el 2035 y del 50% en el 2050.
Ley para el Aprovechamiento Sustentable de Energía y su Reglamento	Publicada en el DOF el 28 de noviembre del 2008. Transformó a la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE) en la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE). Establece la ejecución de un Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Su finalidad es alcanzar la eficiencia energética.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable y su Reglamento	Publicada en el DOF el 7 de Diciembre de 2001. Última reforma: 12 de enero de 2012. Reglamentaria de la Fracción XX del Artículo 27 de la Constitución. Promueve la adopción de tecnologías sustentables ahorradoras de energía.
Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) y sus Reglamentos	Publicada en el DOF el 22 de diciembre de 1975. Última reforma: 9 de abril de 2012. Con la reforma en 1992 permitió la participación de la iniciativa privada en la generación de energía en las modalidades de: a) Autoabastecimiento b) Cogeneración d) Pequeña producción c) Importación o exportación d) Productor independiente De la misma manera que la LAERFTE, fue reformada el 1º de junio de 2011 para reducir el porcentaje de energía proveniente de fuentes fósiles.
Ley General de Cambio Climático	Publicada en el DOF el 6 de junio de 2012. Sin Reglamento. Objetivos en materia de energías renovables: *Promueve su integración en las estrategias, programas y proyectos de mitigación y adaptación al cambio climático, así como la sustitución gradual de los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía y la adopción de prácticas de eficiencia energética y la transferencia y desarrollo de tecnologías bajas en carbono.

	*Fomenta el desarrollo y aplicación de incentivos a la inversión pública y privada para la generación de energía eléctrica proveniente de fuentes renovables y tecnologías de cogeneración eficiente, y el otorgamiento de estímulos fiscales a la investigación e incorporación de sistemas de eficiencia energética y desarrollo de energías renovables. Para el año 2020, acorde con la meta del país en materia de reducción de emisiones, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en coordinación con la SENER y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), deberán tener constituido un sistema de incentivos que promueva y permita hacer rentable la generación de electricidad a través de energías renovables, como la eólica, la solar y la minihidráulica por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).
Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos y su Reglamento	Publicada en el DOF de la Federación el 1º de febrero de 2008. Es reglamentaria de los artículos 25 y 27 Fracción XX Constitucionales. Contempla la creación de la Comisión Intersecretarial de Bioenergéticos. Entre sus objetivos se encuentran: *La producción sustentable de insumos para la generación de bioenergéticos, así como impulsar su comercialización y uso eficiente. *Promover el desarrollo regional y el de las comunidades rurales menos favorecidas. *Crear el Programa de Introducción de Bioenergéticos. *Procurar la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera y de GEI. *Coordinar las acciones entre los distintos niveles de gobierno y la concurrencia con los sectores social y privado para el desarrollo de los Bioenergéticos.
Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento	Publicada en el DOF el 1º de diciembre de 1992. Última reforma: 7 de junio de 2013. Es reglamentaria del artículo 27 Constitucional en materia de aguas nacionales y de observancia general en todo el territorio nacional. Tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control; así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable. Con la reforma al artículo 120 de su Reglamento (DOF, 24 de mayo de 2011) no se requiere concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de agua, en los términos del Artículo 80º de la Ley, cuando sea para generación de energía hidroeléctrica en pequeña producción o escala por personas físicas o morales aprovechando las corrientes de ríos y canales, sin desviar las aguas ni afectar su cantidad ni calidad, y cuya capacidad de generación no exceda de 30 Megawatts (MW).
Ley de Impuesto sobre la Renta y su Reglamento	Publicada en el DOF el 1º de enero de 2002. Última reforma: 25 de mayo de 2012. Establece que los contribuyentes del Impuesto Sobre la Renta que inviertan en maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables, pueden deducir 100% de la inversión en un solo ejercicio, manteniéndose en uso cinco años como mínimo.

Fuente: elaboración propia con información de Cámara de Diputados 2008, 2012a, 2012b, 2012c, 2012d, 2013a y 2013b y SENER 2009a, 2009b y 2012d.

En el nivel estatal, también existen regulaciones en materia de energía renovable por ejemplo, la Ley Ambiental para el Estado de Chiapas y la Ley Orgánica del Instituto de Energías Alternativas, Renovables y Biocombustibles del Estado de Chiapas, la Ley de Coordinación de Oaxaca, la Ley de Fomento de Energías de Sonora, la Ley para el Fomento, Uso y Aprovechamiento de las Fuentes Renovables de Energía del Estado de Durango y sus Municipios, la Ley de Uso Racional de Energía en Coahuila, la Ley de Desarrollo Económico Sustentable del Estado Libre y Soberano de Morelos, la Ley de Desarrollo Económico y Competitividad para el Estado de Quintana Roo, la Ley de Desarrollo Rural Integral Sustentable del Estado de Nuevo León y la Ley de Energías Renovables de Baja California (SENER, 2012d: 59).

b) Aplicación de los objetivos de la política ambiental

Para cumplir con los objetivos de la política ambiental, se aprobaron una serie de programas que tienen entre sus objetivos o como objetivo principal fomentar la producción, suministro y uso de energía renovable tanto en el marco de los compromisos en materia de cambio climático como de la competitividad estatal. Entre estos programas se encuentran los enunciados en la tabla 3.

Tabla 3
Programas para el fomento de la producción de energías renovables en México

Programas	Descripción
Programa Especial de Cambio Climático	Publicado en el DOF el 28 de agosto de 2009, como meta aspiracional, estableció el compromiso de reducir las emisiones de GEI en un 50% para el año 2050. Promueve: -Producir energía solar y bioenergía en sus diferentes formas para reducir las emisiones fugitivas asociadas a la producción, transporte y distribución de gas natural y en particular, para el calentamiento de agua en el caso de la energía solar. -Generar electricidad de fuentes de energía eólica, geotérmica, hidráulica y solar para contribuir a la eficiencia energética, al desarrollo industrial y rural. -La participación privada en la generación y cogeneración, la estabilidad de precios a largo plazo, así como la utilización de energía renovable en proyectos agrícolas, pecuarios, pesqueros, hoteleros, etc. -Consolidar los marcos regulatorios adecuados y crear mecanismos económicos como incentivos.
Programa Sectorial de Energía 2007-2012	Publicado en el DOF el 21 de febrero de 2008. Planteó equilibrar el portafolio de fuentes primarias de energía, fomentar el aprovechamiento de energía renovable y de biocombustibles y mitigar el incremento en las emisiones de GEI.
Programa Especial	Publicado en el DOF el 6 de agosto de 2009 por mandato de la LAERFTE y

para el Aprovechamiento de las Energías Renovables 2009 - 2012	como parte del paquete de las reformas energéticas, entre sus metas estableció incrementar la capacidad instalada mediante fuentes renovables a 7.6% para 2012, en contraste con el 3.3% del período y alcanzar hasta 6.6% del total de generación de energías limpias provenientes del sol, del viento, del interior de la tierra y de los océanos para fines del sexenio, donde la energía eólica y la geotérmica serían las principales contribuyentes. También fomentó el suministro de energía renovable a zonas rurales y el desarrollo, promoción e investigación de estas energías.
Programa Energía Sustentable para México	Auspiciado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), la Agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Banco Alemán de Desarrollo (KFW), desde 2009 se orienta a proporcionar asesoría para mejorar el marco regulatorio y normativo, así como el desarrollo e implementación de programas de promoción y difusión, además de apoyar en la capacitación y desarrollo organizacional en el sector público y privado.
Programa "Luz para México"	Planteó como objetivo dotar de electricidad a 1,035 localidades con una población mayor a 100 habitantes con base en el censo del INEGI 2010, de las cuales 86 localidades serían electrificadas con la ampliación de la red eléctrica, o mediante la instalación de granjas solares o paneles de energía solar en 26 estados de la República.
Programa Nacional de Vivienda 2007-2012: Hacia un desarrollo Habitacional Sustentable	Diseñado para dar seguimiento al programa piloto del Fideicomiso de Ahorro de Energía Eléctrica (FIDE) y del Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), promovió el desarrollo de la vivienda con el cuidado del medio ambiente y el uso racional de la energía de manera sustentable. Abrió paso al Programa Transversal de Vivienda Sustentable y al Programa Hipoteca Verde.
Programa Transversal de Vivienda Sustentable	Resultado de un acuerdo de colaboración firmado en 2008 entre la Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), SEMARNAT y la SENER, promovió criterios de sustentabilidad en la política de vivienda y el desarrollo de proyectos habitacionales del Gobierno Federal y como objetivo planteó disminuir el gasto de energía para contribuir a la sustentabilidad ambiental mediante por ejemplo, la instalación de paneles solares de llaves ahorradoras y manejo de residuos sólidos.
Programa Hipoteca Verde	Este programa consiste en otorgar un crédito adicional al monto del crédito hipotecario otorgado por parte de INFONAVIT para que el derechohabiente pueda comprar una vivienda que cuente con tecnologías ecológicas que le permitan disminuir el consumo de energía eléctrica, agua y gas, contribuyendo, con ello al ahorro económico.
Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012	Planteó como objetivo ampliar la cobertura, calidad y competitividad del sector energético, impulsando el uso de fuentes renovables las que para el 2012 debían representar el 25% del total de la capacidad de generación de energía.
Programa de Introducción de Bioenergéticos	Dado a conocer en 2009 en cumplimiento del artículo 12 fracción VII de la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, promueve el desarrollo de bioenergéticos para diversificar las fuentes primarias de energía impulsando la creación de pequeñas y medianas empresas así como la colaboración público-privada para incentivar la I+D, mediante la creación de normas oficiales mexicanas y evaluando los ciclos de vida de los energéticos.
Programa de Producción Sustentable de Insumos para Bioenergéticos y de Desarrollo Científico y Tecnológico 2009 - 2012	A cargo de la SAGARPA y coordinado por el Programa de Introducción de Bioenergéticos, fomenta la producción sustentable de insumos para bioenergéticos y su comercialización diversificando las fuentes de ingreso de los productores del campo, mejorando su competitividad y atendiendo la matriz alimentaria y la diversificación energética del país. Plantea como estrategias desarrollar sistemas de información, impulsar la investigación e intercambio de tecnología, fomentar la creación de asociaciones de los productores de bioenergía, crear certidumbre en el

	mercado de los biocombustibles y apoyar el desarrollo de proyectos de inversión en biocombustibles.
Programa de Fomento de Sistemas Fotovoltaicos en México	Establecido en 2012 con los objetivos de impulsar en el corto (2012 - 2013) y en el mediano plazo (2014 - 2017) la tecnología solar fotovoltaica, de garantizar el crecimiento del mercado con un nivel de calidad adecuado a los productos y servicios asociados, y de desarrollar un mercado local que favorezca el desarrollo de la industria nacional.
Programa para la Promoción de Calentadores de Agua en México 2007 -2012	Realizado por la CONAE con la colaboración de la Asociación Nacional de Energía Solar (ANES) y de la GTZ en el marco de la cooperación bilateral México – Alemania, planteó como objetivo ampliar el mercado de calentadores solares de agua en el sector residencial, comercial, industrial y de agronegocios, así como garantizar el nivel de calidad en los productos y servicios, favorecer el desarrollo de la industria nacional, y promover la adopción de tecnología desarrollada por los centros de investigación nacionales.
Programa Nacional de Dendroenergía 2007 – 2012	A cargo de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) como objetivos estableció: fomentar el aprovechamiento óptimo de la energía producida a partir de combustibles procedentes de bosques, selvas y zonas áridas, así como la investigación, desarrollo y transferencia de tecnología en materia de producción dendroenergética e integrar la producción de dendroenergía en el Manejo Forestal Sustentable. Implementó el Programa Nacional de Estufas Rurales.

Fuente: elaboración propia con información de SENER 2009a, 2009b, 2012c:12 y 2012d, CICC, 2009, CFE 2012b, Gobierno de la República, 2007: 123-124, AMEXCID, 2009, SAGARPA, 2011, REMBIO, 2010 y CGPP, 2011.

c) Generación de energía renovable

Bioenergía

La bioenergía es una de las energías renovables más fomentadas por el gobierno mexicano, en especial se promueve al biogás, al biodiesel y al bioetanol, debido a que los costos de la tecnología y de la biomasa utilizados para su producción no son muy altos, además puede ser generada por pequeños productores quienes la utilizan para su consumo o para venderla a la CFE. Por otra parte, la utilización del excremento y grasas de animales, así como de desechos urbanos y forestales para la producción de energía, contribuye a reducir el impacto al ambiente (REMBIO, 2010).

Principalmente obtenido de los vertederos de residuos sólidos y de la degradación de materia orgánica, el biogás se utiliza en motores generadores para producir electricidad limpia, mientras que el calor que produce el motor puede ocuparse en procesos industriales para la calefacción o para la producción de frío. En México existen proyectos para la obtención de biogás del excremento de animales de granja y de los desechos urbanos de los

rellenos sanitarios. Empresas como La Corporación para el Desarrollo Agropecuario de Nuevo Léon y La Estrella producen biogás del estiércol porcino y bovino en los Estados de Nuevo León y Guanajuato respectivamente. Por su parte, a través de un proyecto de colaboración público privada, la empresa Bioenergía de Nuevo León S.A de C.V., y el gobierno de éste Estado a través del Sistema de Manejo Ecológico y Procesamiento de Desechos, genera biogás a partir del relleno sanitario de Salinas de Victoria, la energía obtenida es utilizada para suministrar electricidad al alumbrado público de la zona metropolitana de Monterrey (REMBIO, 2010: 9).

Entre los estados con potencial para la generación de biogás por medio de excrementos están Sonora, Yucatán, Jalisco, Veracruz, Puebla, Guanajuato, Chihuahua, Coahuila, Durango, Michoacán, Hidalgo y el Estado de México. Mientras que entre los Estados con posibilidad de producir biogás de desechos urbanos están Baja California, Yucatán, Chihuahua, Tamaulipas, Puebla y Querétaro (REMBIO, 2012: 30, 32 y 33).

El biodiesel y el bioetanol se producen con la intención de sustituir parcial o totalmente la gasolina y el diesel. Actualmente, la alta cantidad de parque vehicular en México así como su aumento, ha impulsado la generación de estas bioenergías, las cuales son mezcladas con la gasolina y con el diesel convencional debido a que los medios de transporte existentes aún no pueden utilizarlas en su forma pura.

En cuanto a los proyectos, desde el 2009 en Chiapas opera el Programa Chiapas Bioenergético a cargo del Instituto para la Reconversión Productiva y la Agricultura Tropical (IRTAP), el cual se encarga de gestionar ante los gobiernos estatales y federal los recursos económicos para la implementación y desarrollo del Programa. Entre las actividades principales para la producción de biodiesel, se siembra palma para la extracción de aceite (REMBIO, 2010: 28). En el estado de Nuevo León, la empresa ENERGEX producía biodisel con sebo de res y aceites vegetales reciclados, el que era vendido a Petróleos Mexicanos (PEMEX) como aditivo para lubricar el diesel. La planta cerró en 2010 (REMBIO, 2010: 19).

Entre los biocumbustibles más utilizados por la humanidad se encuentra la leña, partiendo de que con un adecuado manejo forestal se convierte en un energético neutro en relación a su aporte de GEI, y siguiendo la tendencia promovida por organismos internacionales respecto de la importancia de cuidar la salud de las personas que queman

este combustible en hornos de tierra tradicional, así como considerando el problema de la tala de árboles, el gobierno mexicano creó proyectos que incentivan la utilización de leña y de carbón como combustibles sólidos mediante estufas eficientes y de hornos de carbón vegetal, los cuales reducen la emisión de gases así como la demanda de estos productos. Entre el 2008 y 2010, la CONAFOR instaló 88, 881 estufas rurales en 24 estados de la República como parte del Programa de Estufas Rurales Ahorradoras de leña (CGPP, 2011).

En estados como Chiapas, Puebla, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, Estado de México, Querétaro y Guanajuato, asociaciones civiles como Helps International han apoyado en la ejecución de programas de estufas eficientes que ayudan a las comunidades indígenas y rurales a mejorar sus condiciones de vida proporcionándoles una alternativa para cocinar los alimentos de manera fácil, segura, eficiente y limpia. Algunos modelos de estas estufas han sido desarrollados por el Grupo Interdisciplinario de Tecnología Rural Apropiada A.C., que en el 2003 en colaboración con el Centro de Investigaciones en Ecosistemas (CIEco) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) presentaron la estufa eficiente de leña “Patsari”, por su parte, la empresa MEXALIT Industrial S. A de C.V miembro del Consorcio Elementia diseñó la estufa rural chiantli ahorradora de leña. MEXALIT tiene actividades en los estados de Nuevo León, Chihuahua, Yucatán y en el Estado de México desde el 2007. Helps International diseñó la estufa Onil y a través del Proyecto familiar denominado Cocina de Utopías se desarrolló un horno de tambo para la estufa patsari para quemar ramas y varas (REMBIO, 2010: 14, 17,18 y 20).

Energía eólica

Desde algunas perspectivas, las ventajas de la energía eólica la convierten en una alternativa viable para diversificar la matriz energética mundial. Se considera que sus bajos costos en comparación de los actuales precios de los combustibles tradicionales (petróleo y gas) permitirán fijar un precio estable a la energía eléctrica, además es una fuente de energía inagotable y limpia, ya que su generación de GEI es baja en comparación de los combustibles fósiles. Entre otros aspectos, este tipo de energía se adecua a las necesidades de suministro y a la capacidad económica de los productores debido a que pueden edificarse tanto grandes parques eólicos con una generación de energía mayor a 30 MW

como instalarse aerogeneradores para autoconsumo con una generación menor. Sean grandes parques eólicos o micro eólicos, su impacto al entorno es bajo porque a pesar de que el terreno para la instalación debe ser grande, la superficie cimentada es mínima.

Desde otros puntos de vista, se debe considerar que los efectos nocivos de la energía eólica se relacionan con la contaminación auditiva, el impacto que provoca a las aves que mueren al chocar con los aerogeneradores, con la intermitencia del viento que puede disminuir la producción de electricidad por temporadas y con el hecho, de que las zonas con potencial eólico pueden ubicarse lejos de las redes eléctricas, lo cual implicaría una mayor inversión en la instalación de redes.

Con base en información proporcionada por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (conocida por sus siglas en inglés como USAID), México cuenta con una capacidad de producción estimada de energía eólica de 9,000 a 12,000 MW (USAID, 2009: 37). Las zonas con mayor potencial son: el Istmo de Tehuantepec en Oaxaca, la Rumorosa en Baja California, la zona de Guerrero Negro en Baja California Sur, el Cerro de la Virgen en Zacatecas, la costa de Tamaulipas y de Campeche y la Península de Yucatán.

Si bien, en la década de los noventa la CFE emprendió dos proyectos pilotos de generación de este tipo de energía, uno de ellos en la Venta en Oaxaca y el otro, en Guerrero Negro en Baja California, fue hasta el 2006, cuando ante la dificultad de generar infraestructura de transmisión de alta tensión y ante la falta de recursos públicos para el financiamiento, que con la participación de empresas privadas y de la CFE se construyeron parques eólicos de reserva de capacidad de transmisión y transformación de energía eléctrica para generar el financiamiento, diseño y construcción de la infraestructura necesaria como parte del proyecto Temporada Abierta (CRE, 2012b: 7). En su primera etapa este proyecto contempló la construcción de parques eólicos en la zona del Istmo de Tehuantepec para generar energía de autoabastecimiento y para transportar la energía producida por los parques eólicos de empresas privadas y de la CFE (SENER, 2009b: 46). Algunos de estos parques entraron en operación en 2009 y 2010, otros están en construcción desde el 2011 y por iniciar obras (V. tabla 4).

Tabla 4
Estado de los proyectos participantes en la primera etapa del proyecto Temporada Abierta en Oaxaca

Permisionario	Fecha autorizada de entrada en operación	Capacidad instalada (MW)	Generación estimada (GWh/año)	Estado actual a octubre de 2012
Eurus, S. A. P. I. de C. V.	30/06/09	250.00 (300autorizados)	876.00	En operación
Parques Ecológicos de México, S. A. de C .V.	31/01/09	79.90	323.40	En operación
Bii Nee Stipa Energía Eólica, S. A. de C .V.	01/04/10	26.35	100.13	En operación
Eléctrica del Valle de México, S. de R. L. de C. V.	01/04/10	67.50	365.16	En operación
Fuerza Eólica del Istmo, S. A. de C. V.	30/11/10	80.00	350.00	En operación
Desarrollos Eólicos Mexicanos de Oaxaca 1, S. A. de C. V.	18/10/11	227.50	933.30	En Construcción
Eoliatec del Istmo, S. A. P. I. de C. V.	31/03/12	164.00	642.00	En Construcción
Energía Alterna Istmeña, S. de R. L. de C. V.	20/04/13	215.65	943.60	En Construcción
Eoliatec del Pacifico, S. A. P. I. de C. V.	30/11/13	160.00	600.00	En Construcción
Gamesa Energía, S. A.	2011-2014	288	1009	En Construcción
Energía Eólica Mareña, S. A. de C. V.	20/12/12	180.00	776.00	Por iniciar Obras
Fuerza y Energía Bii Hioxo, S. A. de C. V.	21/12/12	226.80	645.62	Por iniciar Obras

Fuente: CRE, 2012b: 14

Mediante la convocatoria para la celebración de temporadas abiertas de reserva de capacidad de transmisión y transformación de energía eléctrica dirigida a crear proyectos eólicos en los estados de Oaxaca, Puebla, Tamaulipas y Baja California, en el 2011 se propuso ampliar el proyecto Temporada Abierta con la intención de exportar energía a los estados fronterizos que colindan con Baja California y Tamaulipas y para generar energía de autoabastecimiento. Los proyectos presentados por particulares se desarrollaran en los estados de Baja California, Tamaulipas y Oaxaca (V. tabla 5), en el caso de Puebla los proyectos continúan en trámite y es hasta el segundo trimestre de 2013 cuando se publicará la adjudicación de los proyectos a las empresas solicitantes (CRE, 2012b).

Tabla 5
Proyectos presentados en Temporada Abierta 2011

Empresa	Estado	Capacidad garantizada (MW)
Gesa Energía S. de R. L. de C. V.	Baja California	100
Cableados Industriales S. A. de C. V.	Baja California	3
Cisa Energía S. A. de C. V	Baja California	9
Quadrant Dos de Baja California S. de R. L. de C. V.	Baja California	362.5
Megawatt S. A. de C. V.	Baja California	100
Comisión Estatal de Energía de Baja California	Baja California	50
Intaván México S. A. de C. V	Baja California	116
Megawatt S. A. de C. V	Tamaulipas	137.50
Energías Limpias de Ixtaltepec S. de R. L. de C. V.	Tamaulipas	140.25
Energeo - Los Molinos S. A. P. I. de C .V.	Tamaulipas	140.25
Intaván México S. A. de C. V.	Tamaulipas	321.75
Energía Eólica de México S. A. de C. V.	Tamaulipas	137.50
Frontera Renovable S. de R. L. de C. V.	Tamaulipas	275
Delaro S. de R. L. de C. V.	Tamaulipas	96.25
Compañía Eoloeléctrica de Matamoros S. A. de C. V.	Tamaulipas	68.75
Grupo Energía México GEMEX S. A. de C. V.	Tamaulipas	349.25
Ecowind, S. A. de C. V.	Oaxaca	100
EDF Energies Nouvelles México, S. de R. L. de C. V.	Oaxaca	300
Energía Renovable del Istmo, S. A. de C. V.	Oaxaca	200
Gesa Energía, S. de R. L. de C. V.	Oaxaca	300
Impulsora Nacional de Electricidad, S. de R. L. de C. V.	Oaxaca	150
Polímeros Mexicanos, S. A. de C. V.	Oaxaca	10
Zapoteca de Energía, S. A. de C. V.	Oaxaca	70

Fuente: elaborada con información de CRE, 2012b: 22, 27 y 31.

Basándose en una proyección para el 2020 se pretende que con la capacidad instalada se reduzca la importación del 17% de gas natural (SENER, 2012b: 18). Con el monopolio energético por parte del estado, la participación privada en el sector se realiza a través de modalidades específicas de producción como indica la LSPEE. Estas formas de participación se limitan a la venta de energía a la CFE, a autoabastecer a las comunidades

donde no hay tendido eléctrico o a suministrar electricidad a las industrias. Las empresas pueden construir parques eólicos pero es la CFE la que trasporta la energía.

Actualmente, en la Asociación Mexicana de Energía Eólica (AMDEE), están registradas 52 empresas entre ellas: Acciona Energía, DEMEX, Elecnor, Eléctrica del Valle de México, IBERDROLA, Vestas México, Zapoteca de Energía, Ecowind, Climatik, Gamesa Energía y Grupo México (AMDEE, 2009b).

Para ejemplificar las actividades de algunas de estas empresas, se puede citar a Acciona Energía, a DEMEX, a IBERDROLA y a Eléctrica del Valle de México. Con la apertura de los parques Oaxaca II, Oaxaca III y Oaxaca IV en 2012, Acciona Energía tiene el 65% de la potencia operativa del país. Su giro también corresponde al desarrollo de energía termosolar, fotovoltaica, hidráulica y biomásica (Acciona, 2012). DEMEX subsidiaria de la empresa española Renovalia Energy, con financiamiento de Bancomext, Banobras-Fonadin y Nafinsa y de tres bancos privados (Banco Espírito Santo de Portugal, y Santander y Caixa Bank de España), en 2012 construyó el parque eólico Piedra Larga fase I en Unión Hidalgo Oaxaca para suministrar energía principalmente a Grupo Bimbo (Juárez, 2012).

En lo que respecta a IBERDROLA, esta empresa tiene un plan estratégico para la generación de alrededor de 3,500 MW de capacidad adicional entre 2011 y 2014, mientras que Eléctrica del Valle de México, subsidiaria de la empresa Électricité de France tiene el proyecto La Mata-La Ventosa en el Istmo de Tehuantepec en 2010 (AMDEE, 2009a).

Energía solar

La energía solar puede ser obtenida mediante celdas fotovoltaicas y celdas termosolares. En el primer caso, la radiación solar es directamente transformada en energía eléctrica, en el segundo, las celdas termosolares capturan la radiación solar con el fin de calentar un fluido que moverá una turbina que genera energía eléctrica. Actualmente, los costos para producir energía solar son muy altos en comparación de otras tecnologías como la eólica y la geotérmica, pero se espera que al aumentar su producción y utilización el precio disminuya.

La energía solar no genera GEI, el tiempo de duración aproximado de los dispositivos (calentadores solares, paneles solares, paneles termosolares, etc.), es de 15

años, la construcción de las instalaciones y las centrales solares crean empleos, además permite participar al sector privado y contribuye a electrificar zonas rurales (CONUEE, 2012).

Con una radiación solar anual aproximadamente de 5 kilowatts hora por metro cuadrado (kWh/m^2), México es uno de los países que a nivel mundial presenta condiciones óptimas para el aprovechamiento a gran escala de esta energía debido a que se ubica en el cinturón solar de la tierra. Los Estados con mayor radiación solar son Sonora, Chihuahua y Baja California (SENER, 2009a). Si bien, en el 2009 la SENER señaló que bastaría un cuadrado de 25 km de lado en el desierto de Sonora o Chihuahua para cubrir la demanda de energía del país con base en la radiación solar anual estimada y suponiendo una eficiencia del 15% de las instalaciones, los altos costos de la tecnología para su generación ocasionan que los programas del gobierno se dirijan a zonas rurales y a incentivar su desarrollo por industrias, así como su utilización en el sector de servicios en especial en el ecoturismo y en las instituciones de gobierno.

En las zonas rurales es más frecuente que se instalen celdas fotovoltaicas para suministrar electricidad porque resultan más baratas que instalar la infraestructura de conexión eléctrica (cableado, postes de luz, torres de alta tensión) sobre todo en localidades alejadas de la red y cuya densidad de población no es alta. Desde sus inicios en 2009, el Proyecto de Servicios Integrales de Energía para Pequeñas Comunidades Rurales en el Sureste de México ha sido uno de los proyectos más importantes en este ramo. Con un periodo de ejecución de 5 años, tiene por finalidad suministrar energía a 50,000 viviendas en los estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz (SENER, 2012a).

Como son más baratas y más fáciles de instalar, las celdas termosolares son promovidas por los gobiernos en sus políticas para enfrentar el cambio climático. Debido a que la energía que se obtiene produce calor, su uso es residencial, industrial y común en el sector turístico donde se utilizan por ejemplo, calentadores para albercas de hoteles y balnearios.

En México existen 57 empresas registradas en la ANES implicadas en la instalación, operación y mantenimiento de celdas fotovoltaicas y termosolares, en la gestión de proyectos, en la instalación y mantenimiento de sistemas solares interconectados a la CFE, en el manejo de sistemas de bombeo solar superficial y de pozo profundo, en sistemas

de refrigeración y luminarias solares autónomas, en la producción de energía como productor privado operando plantas propias de energía solar fotovoltaica para la venta de electricidad a otras compañíaías privadas para el autoabastecimiento, etc. (ANES, 2012).

La CFE ha puesto en operación tres proyectos: el de Santa Rosalía en Baja California Sur, el de Agua Prieta II en Sonora y el de Cerro Prieto en Baja California. En las centrales se instalaron paneles solares para generar una producción de ciclo combinado a través de energía solar y geotérmica o solar y gas, en el caso de Cerro Prieto la obtención de energía se realizaba a través de una central geotérmica cuya potencia se incrementó con la instalación de la central solar (V. tabla 6).

Tabla 6
Centrales Termosolares en México

Central	**Ubicación**	**Capacidad**	**Descripción**	**Fecha de operación**	**Proveedor de tecnología**
Sta. Rosalía	Baja California Sur	1 MW	Ciclo combinado (solar-diesel-geotermia), con una superficie de 10, 000 m2	2012	Microm /ISOFATON
Agua Prieta II	Sonora	14 MW	Ciclo combinado (solar-gas), con una superficie de 72, 000 m2	Abril 2013	ABENGOA
Cerro Prieto	Baja California Norte	5 MW	Ciclo combinado (solar-geotérmica), con una superficie de 14000 m2 aprox.	2012	Iberdrola

Fuente: elaboración propia con información de CFE 2012a y CFE 2011.

La central termosolar de Santa Rosalía localizada en la planta geotérmica de Baja California, fue desarrollada por la empresa Microm S.A, del Grupo Condumex como un proyecto piloto de prueba con una capacidad de 1 MW, los paneles fotovoltaicos estuvieron a cargo de Isofoton. El proyecto de concentración solar Agua Prieta II, contempla la instalación de un sistema solar integrado de ciclo combinado para generar 549 MW de los cuales 14, serán producidos por energía solar con canales parabólicos mediante un sistema termosolar para reducir los GEI. Este proyecto cuenta con apoyos del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (conocido por sus siglas en inglés como GEF) y debe entrar en funcionamiento a la entrega de las turbinas por parte de la empresa FGG Enterprises LCC. Agua Prieta II sería el primer campo solar que estaría a cargo de la CFE (SENER, 2009[a]:

24). En el caso de Cerro Prieto ubicado en Baja California es un proyecto piloto que generara 5MW a cargo de Iberdrola.

Energía hidroeléctrica

En México, las centrales mini hidroeléctricas fueron establecidas desde principios del siglo XX. Inicialmente, las empresas privadas se encargaban de suministrar la energía en el país. En 1960, el Presidente Adolfo López Mateos nacionalizó la industria eléctrica convirtiendo a las mini hidroeléctricas en empresas estatales. Posteriormente, el desarrollo de las mini hidroeléctricas fue suspendido porque el gobierno se enfocó al desarrollo de grandes hidroeléctricas y de centrales termoeléctricas cuya capacidad de generar energía era mayor (CONAE, 2000: 3).

Actualmente, la generación de energía por grandes hidroeléctricas es cuestionada por el impacto al medio ambiente. Aunque no queman combustibles fósiles, las grandes hidroeléctricas que generan más de 30 MW, emiten el 4% del total de los GEI a nivel mundial como resultado de la liberación de metano derivado de la descomposición de la materia orgánica que permanece sumergida en los embalses. Además, ocasionan perdida de tierra agrícola y de biodiversidad, inundación de tierras y desplazamiento de población (Greenpeace México, 2012).

Como consecuencia de estos efectos adversos resurgieron las mini hidroeléctricas ya que al ser más adaptables a la geografía y a la fuerza de los caudales de ríos y arroyos, contribuyen suministrando energía a zonas alejadas de la redes eléctricas, lo cual para la SENER ayuda al desarrollo de industria local y agroindustrial así como a la disminución de la emigración rural gracias a la generación de empleos, a disminuir la erosión de las cuencas, a mejorar las labores agrícolas y a reducir riesgos por inundaciones (SENER, 2009b: 65). De acuerdo con la LAERFTE, la energía hidroeléctrica es renovable cuando las centrales hidroeléctricas tienen una capacidad igual o menor a 30 MW o cuando los proyectos hidroeléctricos de más de 30 MW trabajan con represas menores a 50 mil metros cúbicos de agua o que tengan un embalse con una superficie menor a una hectárea y que no rebasen tal capacidad de almacenamiento (SENER, 2012d:56) Las centrales menores a 30 MW son clasificadas como centrales pico cuando tienen una potencia de 5 kilowatts (KW),

en centrales micro cuando la potencia es igual o menor a 100 KW, en centrales mini con potencia igual o menor a 1000 KW y en centrales pequeñas con potencia igual o menor a 30 MW (SENER, 2012d: 73).

Actualmente, las centrales mini hidroeléctricas son operadas por el sector público y privado. La CFE está a cargo de las centrales que fueron privatizadas en 1960, de las que entraron en operación en la misma década y de las centrales de Colina e Ixtaczoquitlán ubicadas en los estados de Chihuahua y Veracruz respectivamente. La mayoría de las centrales creadas entre 1992 y 2013 están a cargo del sector privado (V. tablas 7 y 8), cuya participación fue avalada por la LSPEE.

En el caso de las centrales operadas por el sector público para el año 2009 sumaron un total de 42, localizadas: 3 en Chiapas, 2 en Chihuahua, 8 en el Estado de México, 2 en Hidalgo, 2 en Jalisco, 7 en Michoacán, 2 en Guerrero, 1 en Nayarit, 1 en Oaxaca, 3 en Puebla, 3 en San Luis Potosí, 1 en Sinaloa, 2 en Sonora y 5 en Veracruz (V. tabla 7). En lo concerniente a las centrales mini hidroeléctricas operadas por el sector privado, en el mismo año sumaron un total de 20. Estas centrales se ubican: 7 en Jalisco, 1 en Nayarit, 1 en Oaxaca, 2 en Puebla, 8 en Veracruz y 1 en Durango. Todas las centrales tienen una capacidad de generación menor a los 30 MW (V. tabla 8).

Tabla 7
Centrales mini hidroeléctricas operadas por el sector público

Central	Fecha de entrada en operación	Capacidad (MW)	Ubicación
Bombaná	1961	5.2	Chiapas
José Cecilio del Valle	1967	21.0	Chiapas
Schipoiná	1953	2.2	Chiapas
Boquilla	1915	25.0	Chihuahua
Colina	1996	3.0	Chihuahua
Alameda	1923	7.0	Estado de México
Fernández Leal	1926	1.1	Estado de México
San Simón	1903	1.3	Estado de México
Temascaltepec	1907	2.3	Estado de México
Tlilán	1928	0.7	Estado de México
Villada	1928	1.0	Estado de México
Zepayautlan	1905	0.5	Estado de México
Zictepec	1908	0.2	Estado de México
Ambrosio Figueroa (La Venta)	1965	30.0	Guerrero
Colotlipa	1910	8.0	Guerrero
Cañada	1910	1.0	Hidalgo
Junadó	1910	3.0	Hidalgo
Luis M. Rojas (intermedia)	1963	5.3	Jalisco
Puente Grande	1912	11.8	Jalisco

Jumatán	1941	2.2	Nayarit
Botello	1910	13.0	Michoacán
Bartolinas	1940	0.7	Michoacán
Itzícuaro	1929	0.6	Michoacán
Platanal	1954	9.2	Michoacán
San Pedro Porúas	1958	2.6	Michoacán
Tirio	1905	1.1	Michoacán
Zumpimito	1944	6.4	Michoacán
Tamazulapan	1962	2.5	Oaxaca
Portezuelos I	1901	2.0	Puebla
Portezuelos II	1908	1.1	Puebla
Tezcapa	1928	5.3	Puebla
Chilapan	1960	26.0	Veracruz
Encanto	1951	10.0	Veracruz
Ixtaczoquitlán	2005	1.6	Veracruz
Minas	1951	15.0	Veracruz
Texolo	1951	1.6	Veracruz
Camilo Arriaga (El Salto)	1966	18.0	San Luis Potosí
Electroquímica	1952	1.4	San Luis Potosí
Micos	1945	0.7	San Luis Potosí
Salvador Alvarado (Sanalona)	1963	14.o	Sinaloa
Mocúzari	1959	9.6	Sonora
Oviachic	1957	19.2	Sonora

Fuente: elaboración propia con datos citados por Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables; 2009.

Tabla 8
Centrales mini hidroeléctricas operadas por el sector privado

Empresas	Capacidad autorizada (MW)	Fecha de entrada en operación	Ubicación
Desarrollos Mineros San Luis, S.A. de C.V.	13.9	2008	Durango
Hidroeléctrica Cajón de Peña, S.A. de C.V.	1.2	2008	Jalisco
Hidroeléctrica Arco Iris, S.A. de C.V.	1.2	2010	Jalisco
Hidroelectricidad del Pacifico, S.A. de C.V.	9.2	2003	Jalisco
Hidroeléctrica de Tacotán, S.A. de C.V.	6.0	2009	Jalisco
Hidroeléctrica Trigomil, S.A. de C.V.	8.0	2009	Jalisco
Industrias Wack, S.A. de C.V.	3.0	2009	Jalisco
Proveedora de Electricidad de Occidente, S.A. de C.V.	19.0	2005	Jalisco
Generadora Eléctrica San Rafael, S. de R.L. de C.V.	28.8	2009	Nayarit
Electricidad del Istmo, S. de R. L. de C.V.	20.0	2009	Oaxaca
Compañía de Energía Mexicana, S.A. de C.V.	30.0	2008	Puebla
Energía Ep, S. de R.L. de C.V.	0.4	2009	Puebla
Cervecería Cuauhtémoc-Moctezuma, S.A. de C.V., Planta Orizaba	15.0	Antes del 1992	Veracruz
Compañía Industrial Veracruzana, S.A.	4.0	Antes de 1992	Veracruz
Energía Escalona, S. de R.L. de C.V.	8.0	20/08	Veracruz
HidroChiapas/Eléctrica de Soconusco	30	2013	Veracruz
Hidroeléctricas Virita, S.A. de C.V.	2.6	Antes de 1992	Veracruz
Hidrorizaba II, S.A. de C.V.	4.4	2008	Veracruz
Hidrorizaba, S.A. de C.V.	1.6	2008	Veracruz
Papelería Veracruzana, S.A. de C.V.	1.3	1998	Veracruz

Procesamiento Energético Mexicano, S.A. de C.V.	11.3	Pruebas	Veracruz

Fuente: elaboración propia con información de SENER 2009b: 67.

En suma, la capacidad hidroeléctrica instalada en México es de 11.4 gigawatts (GW), de los cuales aproximadamente 300 MW corresponden a pequeñas centrales de las empresas públicas y 90 MW a centrales privadas de autoabastecimiento (SENER, 2009a: 30). En la zona sur del país, existe un potencial importante en los ríos para el desarrollo de la mini hidroeléctrica que puede ser utilizado en proyectos públicos y privados en las modalidades de autoabastecimiento y pequeño productor.

En 2013, entró en funcionamiento la mini hidroeléctrica Zongolica la cual se localiza en el estado de Veracruz y esta cargo de las empresas HidroChiapas y Eléctrica de Soconusco. Con una inversión de 100 millones de dólares, ambas empresas planean la construcción en el Soconusco, Chiapas, de otras dos centrales que llevaran los nombres de Chespal y Cuilco (Peters, 2013).

Energía geotérmica

La energía geotérmica es obtenida de los sistemas hidrotermales que están almacenados bajo tierra, estos sistemas se alimentan de agua (lluvia, ríos, glaciares) filtrada en rocas calientes que se encuentran varios kilómetros bajo tierra llegando a alcanzar temperaturas hasta de 400 grados centígrados (SENER, 2009c: 75). Al unirse el agua con la roca caliente generan vapor de agua, lo cual permite mover turbinas que generan la electricidad.

La energía geotérmica es considerada una energía renovable debido a que se genera de forma natural, aunque emite CO_2 solo es la sexta parte de lo que genera una central convencional de carbón o de gas. En comparación con este tipo de centrales, se utiliza una extensión menor de terreno para las instalaciones requeridas y a diferencia de la energía solar el flujo de la energía geotérmica es constante.

La Faja Volcánica Transmexicana que atraviesa el territorio nacional desde el océano pacífico hasta el Golfo de México, une a la mayoría de los volcanes activos del país como el Ceboruco, el Popocatépetl, el Volcán de Colima, el Pico de Orizaba, el Paricutín, el Jorullo y el Xitle, etc., a esta zona pueden sumarse otros volcanes como el Bárcena, Tres Vírgenes, El Chichonal y El Tacaná (Prol-Ledesma, 1996). En conjunto, estas zonas

volcánicas brindan un número considerable de sistemas hidrotermales donde puede producirse energía geotérmica. A nivel mundial, México se encuentra en el cuarto lugar en la generación de esta energía después de Estados Unidos, Filipinas e Indonesia (SENER, 2012b: 9). Países como Japón, Italia, Nueva Zelanda, Islandia, El Salvador y Kenia también producen energía geotérmica.

En México, la capacidad instalada de energía geotérmica es de 886.6 MW distribuida en 4 centrales con 38 unidades (pozos) en el territorio mexicano. La central Cerro Prieto es la más grande con una capacidad de 645 MW, en diciembre del 2011 su capacidad geotermoeléctrica en operación correspondió al 72%, mientras que el 28% restante a Los Azufres con 191.6 MW, Los Humeros con 40 MW y Tres Vírgenes con 10 MW (SENER, 2012d: 76). Actualmente, la central Cerro Prieto ha presentado tres ampliaciones aumentándose el número de unidades (V. tabla 10).

Tabla 9
Centrales geotérmicas instaladas en México

Central	Inicio de operación	Unidades (pozos)	Ubicación
Cerro Prieto I	1973	5	Baja California
Cerro Prieto II (1ª ampliación)	1984	2	Baja California
Cerro Prieto III (2ª ampliación)	1985	2	Baja California
Cerro Prieto IV (3ª ampliación)	2000	4	Baja California
Los Azufres	1982	15	Michoacán
Los Humeros	1991	8	Puebla
Tres Vírgenes	2000	2	Baja California Sur

Fuente: elaboración propia con información de Prospectiva de Energías Renovables 2012-2026; 2012.

Debido a la política y a la estrategia orientada a fomentar el desarrollo de energía renovable, actualmente se propicia la participación de Productores Independientes de Energía mediante la flexibilización normativa y con la creación de subsidios para la exploración y perforación de pozos siguiendo los ejemplos de países como Guatemala, Japón, Turquía, Kenia y Costa Rica. México cuenta con 20 zonas con potenciales menores a 2 MW que podrían ser desarrolladas en la modalidad de pequeño productor (V. tabla 10) (SENER, 2012b: 25).

Tabla 10
Zonas con potencial geotérmico en México

Zona Geotérmica	Ubicación	Descripción
Volcán Chichonal	Chiapas	Parte noroeste del estado de Chiapas. Zona de interés registrada por la CFE: 5 km^2. Temperatura máxima: 290°C.
Volcán Tacaná	Chiapas	A 30 km al noroeste de la ciudad de Tapachula, Chiapas. Zona de interés registrada por la CFE: 7 km^2. Temperatura máxima: 290°C.
Maguarichic	Chihuahua	Parte suroeste del estado de Chihuahua a unos 350 km al suroeste de la capital de Chihuahua. Zona de interés registrada por la CFE: 3 km^2. Temperatura máxima: 160°C.
San Antonio El Bravo (Ojinaga)	Chihuahua	Parte noreste del estado de Chihuahua. Zona de interés registrada por la CFE: 12 km^2. Temperatura máxima: 230°C.
Santiago Papasquiaro	Durango	Porción central del estado de Durango. Zona de interés registrada por la CFE: 4 km^2. Temperatura máxima: 180°C.
San Bartolomé de los Baños	Guanajuato	Parte sureste del estado de Guanajuato cerca de sus límites con el de Querétaro. Zona de interés registrada por la CFE: 2.5 km^2. Temperatura máxima: 230°C.
Pathé	Hidalgo	Entre los estados de Hidalgo y Querétaro a unos 35 km en línea recta al noroeste de San Juan del Río. Zona de interés registrada por la CFE: 8.5 km^2. Temperatura máxima de 230 °C.
El Orito-Los Borbollones	Jalisco	Porción centro-norte del estado de Jalisco a unos 5 km al noroeste de Tequila. Zona de interés registrada por la CFE: 5 km^2. Temperatura máxima: 200°C.
Hervores de la Vega	Jalisco	Porción central del estado de Jalisco a unos 50 km al oeste de la capital. Zona de interés registrada por la CFE: 7 km^2. Temperatura máxima: 230°C.
Las Planillas	Jalisco	Periferia occidental de Guadalajara. Zona se interés registrada por la CFE: 12 km^2. Temperatura máxima: 250 °C.
La Soledad	Jalisco	15 km al norte de Guadalajara. Zona de interés registrada por la CFE: 18 km^2. Temperatura máxima de 230 °C.
Santa Cruz de Atistique	Jalisco	Parte centro-norte del estado de Jalisco. Zona de interés registrada por la CFE: 6 km^2. Temperatura máxima: 200°C.
Araró	Michoacán	Porción nororiental del Estado de Michoacán a unos 30 km al noreste del campo geotérmico de Los Azufres. Zona de interés registrada por la CFE: 6.5 km_2. Temperatura máxima: 225 °C.
Ixtlán de los Hervores	Michoacán	Parte noroccidental del estado de Michoacán, a unos 175 km al noroeste de la ciudad de Morelia. Zona de interés registrada por la CFE: 4 km^2. Temperatura máxima: 250°C.
Los Negritos	Michoacán	Extremo noroeste del estado de Michoacán. Zona de interés registrada por la CFE: 4.5 km^2. Temperatura máximas: 240°C.
Puruándiro	Michoacán	Parte norte del estado de Michoacán. Zona de interés registrada por la CFE: 5 km^2. Temperatura máxima: 170°C.
Graben de Compostela	Nayarit	Porción sur del estado de Nayarit, a unos 19 km al sureste de la ciudad de Compostela. Zona de interés registrada por la CFE: 13 km^2. Temperatura máxima: de 250°C.
Los Hervores-El Molote	Nayarit	Parte sureste del estado de Nayarit. Zona de interés registrada por la CFE: 8 km^2. Temperatura máxima: 230°C.
Volcán Ceboruco	Nayarit	Parte sureste del estado de Nayarit, a unos 20 km al noroeste de la población de Ixtlán del Río. Zona de interés registrada por la CFE: 9.5 km^2. Temperatura máxima 260°C.
Acoculco	Puebla	Límites de los estados de Puebla e Hidalgo, en el municipio de Chignahuapan, Puebla. Zona de interés registrada por la CFE: 7 km^2.

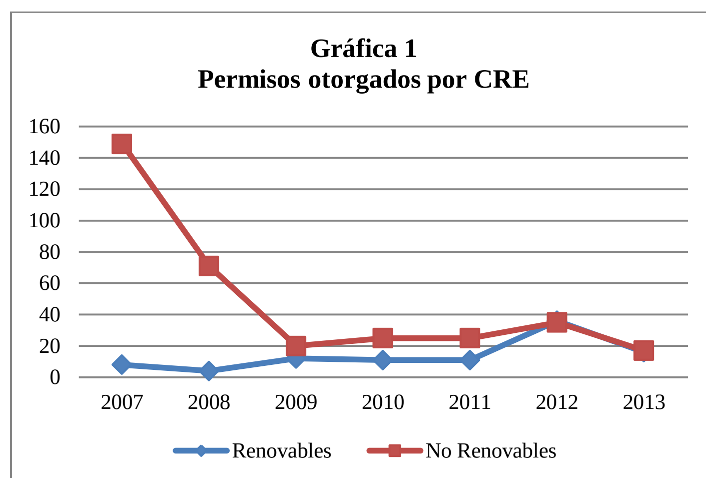
		Temperatura máxima: 300°C.

Fuente: elaboración propia con información de Hiriart Le Bert, 2011.

Los últimos proyectos en desarrollo de la CFE son el de Cerro Prieto V y el de los Humeros II. Con la apertura en Cerro Prieto V de dos unidades con una capacidad individual de 53.5 MW, se pretende suministrar energía a Baja California. En 2012 en el estado de Puebla, fue inaugurado el Proyecto Los Humeros II, este proyecto contempla la ampliación de dos unidades, lo que representara un incremento de 46 MW (SENER, 2009c: 81). La CFE planea licitar el proyecto los Humeros III a mediados de 2013 (Fredrick, 2013).

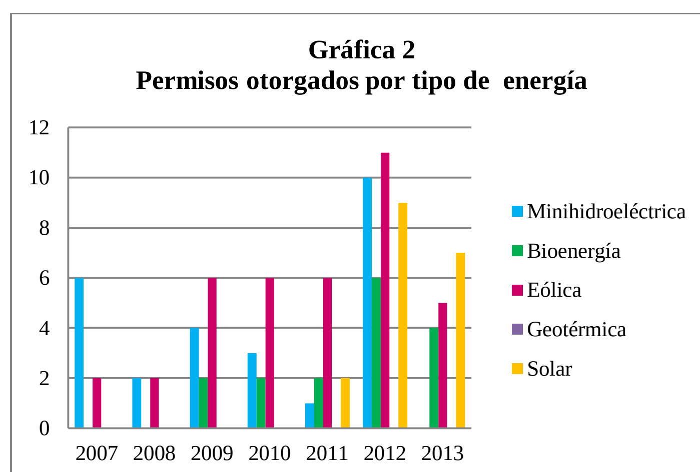
Indicadores

En el período comprendido entre el año 2007 y hasta junio de 2013, con base en la información proporcionada por la CRE, la cual muestra los permisos otorgados para la generación de energía eléctrica con fin diferente al servicio público (accesorios, venta de maquinaria, servicios de mantenimiento de instalaciones, etc.), se elaboraron las siguientes gráficas. En la gráfica 1, se puede observar del 2007 a 2012, un incremento en las actividades relativas a energías renovables, así como un decremento para mediados de 2013. En el año 2008, las solicitudes se concentraron en la producción de energía de recursos no renovables (diesel, gas natural y combustóleo). En 2012 y para el mes de junio del 2013, el número de permisos para emprender actividades en ambos tipos de energía es el mismo.



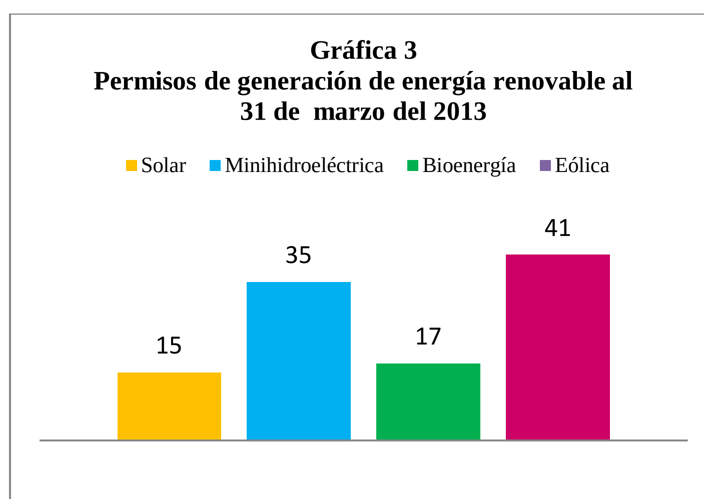
Fuente: elaboración propia con información de CRE, 2012[a]

En la gráfica 2, pueden observarse las variaciones en el número de solicitudes de permisos para desarrollar actividades en mini hidroeléctrica, bioenergía, energía eólica, geotérmica y solar, durante el mismo período de la gráfica 1. En los años 2007 y 2008, las actividades se centraron en la mini hidroeléctrica y en la energía eólica, en 2009 se presentaron solicitudes para emprender actividades en bioenergía. En 2011, se aprecia el interés por implicarse en el ramo de la energía solar, mientras que en el 2012 las solicitudes para trabajar en mini hidroeléctrica, bioenergía, energía eólica y solar aumentaron considerablemente. Para mediados de 2013, las solicitudes presentan una disminución y en el caso de la hidroeléctrica no se registran datos. En contraste, la energía geotérmica no ha registrado ningún permiso del 2008 a junio del 2013 (CRE, 2012a).



Fuente: elaboración propia con información de CRE, 2012a.

Del total de permisos otorgados en el rubro de energía renovable hasta el 31 de marzo de 2013 que están en activo, 41 fueron para el ramo de la energía eólica, 35 para el de energía mini hidroeléctrica, 17 para bioenergía y 15 para energía solar (V. gráfica 3).



Fuente: elaboración propia con información de CRE, 2013.

Como es de apreciarse, el interés en actividades que involucran a energías renovables tuvo un incremento a partir del 2009, posteriormente a las modificaciones efectuadas al sistema de gobernanza en particular, a la legislación y con la creación de programas y proyectos de fomento de las energías renovables. El decremento en el 2013 es relativo al cambio del Gobierno de la República por lo que habría que efectuar una evaluación posterior.

Conclusiones

Ante la política internacional de cambio climático, en México se ha construido una política nacional orientada a adaptarse y a mitigar las variaciones en el clima producidas por las emisiones de GEI. Como se observó, se ha creado un marco político normativo de amplio alcance con el que se pretende la seguridad energética diversificando la dependencia de los combustibles fósiles. También se han creado una serie de programas tanto para suministrar energía a zonas rurales donde hacer llegar la red eléctrica no es rentable, como para incentivar la utilización de energía renovable en las ciudades y zonas turísticas, a la vez que se promueve la creación de empresas proveedoras y desarrolladoras de tecnología o

de parques generadores. Sin embargo, la proliferación de regulaciones y de programas, aún no permite un cambio sustancial en la matriz energética dificultando alcanzar la meta planteada por la Estrategia Nacional de Energía para el 2026, año para el cual la energía producida de fuentes renovables debiera corresponder al 35% del total de energía suministrada. Así mismo, desde el punto de vista del sector privado no existen los incentivos suficientes para abrir la participación a este sector con base en lo establecido en la LSPEE. Por último, habría que considerar que aún faltan por determinar las actividades del nuevo Gobierno de la República para dar seguimiento a la política y estrategia en materia de cambio climático y de energías renovables, y así poder apreciar las tendencias en la generación y en el desarrollo de actividades conexas.

Bibliografía

Acciona (2012). "El Presidente de México inaugura el mayor complejo eólico de América Latina, propiedad de ACCIONA en Oaxaca" en http://www.acciona.es/noticias/el-presidente-de-mexico-inaugura-el-mayor-complejo-eolico-de-america-latina-propiedad-de-acciona-en-oaxaca, consultado en julio de 2012.

Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID) (2009). *Programa Energía Sustentable en México*, Boletín Electrónico, abril- mayo 2009, http://amexcid.mx/boletin/0609/html/noticia07.html, consultado en marzo de 2013.

Asociación Nacional de Energía Solar (ANES) (2012). "Directorio de empresas de industria solar"; en http://www.anes.org/anes/index.php?option=com_wrapper&Itemid=14, consultado en marzo de 2013.

Asociación Mexicana de Energía Eólica (AMDEE) (2009a). "Desarrolladores", en http://www.amdee.org/socios-de-amdee/desarrolladores, consultado en marzo de 2013.

_____, (AMDEE) (2009b). "Socios de AMDEE", en http://www.amdee.org/socios-de-amdee, consultado en marzo de 2013.

Fredrick, James (2013). "CFE prepara licitaciones por plantas de ciclo combinado e hidroeléctrica para el 2013," *BNamericas*, 9 de julio en http://www.bnamericas.com/news/energiaelectrica/cfe-prepara-licitaciones-por-hidroelectrica-y-ciclo-combinado-para-el-2013, consultado en junio de 2013.

Bioenergía Agrícola S.L. (2012). "El biogás y sus usos", en http://www.bioenergia-agricola.es/index.asp?ra_id=18, consultado en mayo de 2013.

Cámara de Diputados (2013a). *Ley de Aguas Nacionales*, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16.pdf, consultada en junio de 2013.

_____, (2013b). *Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética*, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/LAERFETE.doc, consultada en junio de 2013.

_____, (2012a). *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/235.pdf, consultada en junio de 2013.

_____, (2012b). *Ley de Impuesto sobre la Renta,* en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/82.pdf, consultada en junio de 2013.

_____, (2012c). *Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica*, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/99.pdf, consultada en junio de 2013.

_____, (2012d). *Ley General de Cambio Climático*, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCC.pdf, consultada en junio de 2013.

_____, (2008). *Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía,* en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LASE.pdf, consultado en junio de 2013.

Comisión Federal de Electricidad (CFE) (2012a). "Energía Eólica", en http://www.cfe.gob.mx/ConoceCFE/Desarrollo_Sustentable/energiarenovable/Paginas/Energiaeolica.aspx, consultado en abril de 2013.

_____, (2012b). "Presentación del Coordinador Comercial." Evento con PROFECO, en http://www.consumidor.gob.mx/wordpress/wp-content/uploads/2012/10/Presentacion-Rafael-Mateuelectrico.pdf, consultado en julio de 2013.

_____, (2011). "La energía Solar en la CFE", en http://dep.fie.umich.mx/~mgraffg/Escuela_de_Verano_2011/Sesion_I_files/Roberto_Cadenas_La%20energi%CC%81a%20Solar%20en%20la%20CFE.pdf, consultado en abril de 2013.

Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) (2009). *Programa Especial de Cambio Climático*, Poder Ejecutivo Federal, en http://www.semarnat.gob.mx/programas/Documents/PECC_DOF.pdf, consultado en julio de 2013.

Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE) (2000). *Programas Estatales de Minihidraúlica*, en http://www.conae.gob.mx/work/sites/CONAE/resources/LocalContent/1601/1/images/minihidraulica.pdf, consultado en mayo de 2013.

Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE) (2012). "Beneficios por el uso de la energía solar", en http://www.procalsol.gob.mx/wb/procalsol/solar_beneficios, consultado en abril de 2013.

Coordinación General de Producción y Productividad (CGPP) (2011). "Experiencia de la CONAFOR en la implementación de las estufas rurales ahorradoras de leña -Programa Nacional de Dendroenergía-." Taller sobre uso de biomasa para cocción de alimentos en hogares mexicanos: hacia un programa integrado de implementación de estufas para mitigación de GEI y forzadores de clima de vida corta, Comisión Nacional Forestal, en http://www.inecc.gob.mx/descargas/dgcenica/2011_taller_estufas_pres_rmoreno.pdf, consultado en julio de 2013.

Comisión Reguladora de Energía (CRE) (2013). "Tabla de permisos de generación e importación de energía eléctrica administrados al 31 de marzo de 2013", en http://www.cre.gob.mx/documento/1565.pdf, consultado en julio de 2013.

_____, (2012a). "Permisos de Electricidad", en: http://www.cre.gob.mx/permisose.aspx, consultado en junio de 2013.

_____, (2012b). "Temporadas abiertas de reserva de capacidad de transmisión y transformación", en http://www.cre.gob.mx/documento/2317.pdf, consultado en julio de 2013.

Ecointeligencia (2012). "Conclusiones de la Cumbre sobre el Clima de Doha (COP 18)," en http://www.ecointeligencia.com/2012/12/conclusiones-doha-cop18/#lightbox/1/, consultado en marzo 2013.

Gobierno de la República (2013a). *Acuerdo por el que se expide la Estrategia Nacional de Cambio Climático*, en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=530109, consultado en junio de 2013.

_____, (2013b). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, en http://pnd.gob.mx/, consultado en junio de 2013.

_____, (2007). *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012*, en http://www.infraestructura.gob.mx/pdf/ProgramaNacionalInfraestructura2007-2012.pdf, consultado en junio de 2013.

Greenpeace México (2012). "Grandes Hidroelectricas," en http://www.greenpeace.org/mexico/es/Campanas/Energia-y--cambio-climatico/Las-causas/Energias-sucias/Las-grandes-hidroelectricas/, consultado en mayo del 2013.

Hiriart Le Bert, Gerardo (2011). "Evaluación de la Energía Geotérmica en México", en http://www.cre.gob.mx/documento/2026.pdf, consultado en marzo del 2013.

IPCC (2007). "Opciones de adaptación y mitigación de IPPC," en http://www.ipcc.ch/publications_and_data/ar4/syr/es/spms4.html, consultado en abril del 2013.

Juárez, Ulises (2012). "Bimbo estrena parque eólico en Oaxaca", *CNN Expansión*, 30 de octubre, http://www.cnnexpansion.com/negocios/2012/10/30/bimbo-ya-tiene-energia-limpia, consultado en julio de 2013.

Peters, María de Jesús (2013). "Construirán dos mini hidroeléctricas en Chiapas", *El Universal*, 24 de marzo, en http://www.am.com.mx/leon/mexico/construiran-dos-mini-hidroelectricas-en-chiapas-5027.html, consultado en mayo de 2013.

Prol-Ledesma, Rosa María, (1996). "México y su riqueza geotérmica", en http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/ciencia/volumen2/ciencia3/058/htm/sec_8.htm, consultado en marzo de 2013.

Red Mexicana de Bioenergía (REMBIO) (2010). *La Bioenergía en México: estudios de caso*, Cuaderno Temático no. 1, 2010, en http://www.rembio.org.mx/2011/Documentos/Cuadernos/CT1.pdf, consultado en marzo de 2013.

_____, (2012). "Producción de Biogás en México estado actual y perspectivas" en http://www.rembio.org.mx/2011/Documentos/Cuadernos/CT5.pdf, consultado en marzo 2013.

Reuters (2011). "Conozca los principales acuerdos de la Cumbre de Cambio Climático en Durban," en http://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/principales-acuerdos-de-la-cumbre-cambio-climatico-en-durban, consultado en marzo de 2013.

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) (2011). *Programa de Producción Sustentable de Insumos para Bioenergéticos y de Desarrollo Científico y Tecnológico –PROINBIOS-*, en http://www.bioenergeticos.gob.mx/index.php/programas/proinbios.html, consultado en abril de 2013.

Secretaría de Energía (SENER) (2013). *Estrategia Nacional de Energía 2013-2017*, en http://www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2013/ENE_2013-2027.pdfconsultado en julio de 2013.

_____, (2012a). "Incentivos y Financiamientos," en http://www.renovables.gob.mx/portal/Default.aspx?id=1660&lang=1, consultado en julio de 2013.

_____, (2012b). *Iniciativa para el Desarrollo de las Energías Renovables en México. Cinco Estudios sobre el Potencias de las Energías Limpias*, en http://www.energia.gob.mx/webSener/res/0/D121122%20Iniciativa%20Renovable%20SENER_Solar%20FV.pdf, consultado en marzo de 2013.

_____, (2012c). *Programa de Fomento de Sistemas Fotovoltaicos en México*, Gobierno de la República, en http://www.renovables.gob.mx/res/Informe%20ProSolar_Color.pdf, consultado en junio de 2013.

_____, (2012d). *Prospectiva de energías renovables 2012-2026*, en http://www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pub/2012/PER_2012-2026.pdf, consultado en marzo de 2013.

_____, (2009a). "Energías Renovables para el Desarrollo Sustentable en México", en http://www.sener.gob.mx/res/PE_y_DT/pe/FolletoERenMex-SENER-GTZ_ISBN.pdf, consultado en agosto de 2012.

_____, (2009b). "Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables", en: http://www.sener.gob.mx/res/0/Programa%20Energias%20Renovables.pdf, consultado en marzo de 2013.

SEMARNAT (2012). "Cambio Climático: una reflexión desde México", en http://www.semarnat.gob.mx/informacionambiental/Documents/Cambio_climatico_CD.pdf, consultado en marzo de 2013.

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) (2012). "Adaptación basada en ecosistemas: una respuesta al cambio climático", en http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/2012-004.pdf, consultado en abril de 2013.

USAID (2009). "Análisis comparativo del Marco Eléctrico Legal y Regulatorio de EE. UU. y México para la Promoción de la Energía Eólica", en http://amdee.wsiefusion.net/Publicaciones/publicaciones, consultado en abril de 2013.

Siglas

ANES	Asociación Nacional de Energía Solar
AMDEE	Asociación Mexicana de Energía Eólica
BMZ	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania
CIEco	Centro de Investigaciones en Ecosistemas
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CH_4	Metano
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CO_2	Dióxido de carbono
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONAVI	Comisión Nacional de Vivienda
COP	Conferencia de las Partes
CRE	Comisión Reguladora de Energía
DOF	Diario Oficial de la Federación
FIDE	Fideicomiso de Ahorro de Energía Eléctrica
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GW	Gigawatts
GWh	Gigawatts hora
GTZ	Agencia de Cooperación Técnica Alemana
I+D	Innovación y Desarrollo
INFONAVIT	Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores
IPCC	Panel Intergubernamental sobre el Cambio Climático
IRTAP	Instituto para la Reconversión Productiva y la Agricultura Tropical
KW	kilowatts
KWF	Banco Alemán de Desarrollo
kWh/m^2	Kilowatts hora por metro cuadrado
LAERFTE	Ley para el Aprovechamiento de Energía Renovable y Financiamiento de la Transición Energética
LPDB	Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos
MW	Megawatts
N_2O	Óxido nitroso
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAGARPA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
SCT	Secretaria de Comunicaciones y Transportes
SEDESOL	Secretaria de Desarrollo Social
SE	Secretaria de Economía
SEMARNAT	Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaria de Energía
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SRE	Secretaria de Relaciones Exteriores
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional